

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'AUTONOMIE
DES
PORTS MARITIMES
DE COMMERCE
SON APPLICATION A BORDEAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Vendredi 30 Juin 1933, à 15 heures

PAR

André BOGERON-PICQ

BORDEAUX

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET, DELMAS, SUCESSEUR

6, Place Saint-Christoly

1933



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548415_0064

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'AUTONOMIE
DES
PORTS MARITIMES
DE COMMERCE
SON APPLICATION A BORDEAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Vendredi 30 Juin 1933, à 15 heures

PAR

André BOGERON-PICQ

BORDEAUX

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET, DELMAS, SUCESSEUR

6, Place Saint-Christoly

1933

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, * I.; LESCURE, * I., †;
DE BOECK, *, * I.; NOAILLES, * A.

- MM. FERRON, *, * I., *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.
BENZACAR, *, * I., professeur de *Economie politique*.
FERRADOU, * I., *Assesseur du Doyen*, professeur de *Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Histoire du droit privé* (Diplômes d'études supérieures).
MARIA, * I., professeur de *Droit romain*.
MARGAT, * I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BONNECASE, * I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
PALMADE, * A., †, professeur de *Droit civil*.
VIZIOZ, * I., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).
BONNARD, *, * I., †, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).
POPLAWSKI, *, * I., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.
BOYÉ, * A., †, professeur de *Droit romain*.
MOUNIER, * I., professeur de *Économie politique*, chargé d'un cours de *Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).
BIBIÉ, *, †, professeur de *Droit international public*.
RÉGLADE, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.
GARRIGOU-LAGRANGE, professeur de *Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).
LABORDE-LACOSTE, * I., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours de *Enregistrement*.
HUBRECHT, * A., professeur à la Faculté de droit de Dijon, chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 1^{re} année), et d'un cours de *Histoire du droit public* (Diplômes d'études supérieures).
COUZINET, chargé de cours (*Droit public*).

- M. ARTIGUELONG, *Secrétaire*.
M^{me} COSTES, * A., *Secrétaire adjointe*.
M^{me} SOUBIE, *Bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| MM. BENZACAR, professeur..... | Président. |
| GARRIGOU-LAGRANGE, professeur..... | } Suffragants |
| COUZINET, chargé de cours..... | |



L'AUTONOMIE

DES

PORTS MARITIMES DE COMMERCE

SON APPLICATION A BORDEAUX

INTRODUCTION

Il est particulièrement difficile de donner une définition simple des ports maritimes de commerce. Ces organismes sont « extrêmement complexes » ⁽¹⁾ et apparaissent, à celui qui désire en envisager l'ensemble, sous des aspects divers, qui semblent cependant chacun essentiel.

M. A. Picard les définit « des lieux disposés par la nature et généralement améliorés par l'art de l'ingénieur, dans lesquels les bâtiments de mer viennent aborder, soit pour y opérer l'embarquement et le débarquement des marchandises, soit pour s'y abriter et s'y réparer ». Il étudie ensuite les éléments constitutifs des ports, de leur outillage et les services publics qui les composent.

(1) A. Picard, *Traité des Eaux*, t. V, 1895.

Délaissant cette conception technique pour se placer sur le terrain économique, M. de Rousiers constate que « les ports constituent des points de rencontre entre les voies maritimes et les voies terrestres, des carrefours de voies maritimes, des lieux d'échange et de distribution, parfois même de transformation des places de marchés » (2).

Il construit la théorie, devenue classique aujourd'hui, selon laquelle les ports exercent trois fonctions distinctes : l'une régionale, qui consiste à servir d'intermédiaire entre l'arrière-pays et les contrées de qui ils reçoivent et à qui ils expédient des approvisionnements; l'autre industrielle, qui a pour objet d'apporter une aide aux entreprises de transformations; la dernière, commerciale, par laquelle les ports attirent à eux les marchandises destinées à être vendues ou achetées. Les cargaisons sont apportées en effet par les navires dans le but d'être consommées sur place ou réexpédiées après avoir ou non été l'objet de transformations.

Pour que les ports puissent remplir ces différents rôles dans les meilleures conditions, il est nécessaire qu'ils forment un tout, constituent une entité, un organisme, afin d'être capables de rendre aux navigateurs, aux commerçants et industriels tous les services que ceux-ci peuvent en attendre. Ils apparaissent dès lors comme des établissements à caractère public, mais comparables à des entreprises privées, chargés de faciliter les échanges et peut-être même, dans la conception la plus récente, de diriger et d'orienter l'activité économique des pays qu'ils desservent. Il appartient aux pouvoirs publics de leur conférer une cer-

(2) P. de Rousiers, *Les grands ports de France, leur rôle économique*, 1909.

taine personnalité et de les doter du mode d'administration qui convient le mieux à leur nature. M. G. Clavel a dit, dans une conférence sur le port de Bordeaux : « La prospérité d'un port dépend, dans une large mesure, de l'organisation de sa vie administrative et commerciale. » (3).

Une organisation a été prévue en France, à l'époque de la Révolution. Elle est appliquée encore à l'heure actuelle à la majorité des ports, sauf quelques modifications de détail, mais semble ne convenir qu'imparfaitement aux besoins du négoce moderne, qui a subi une complète évolution.

Cette lacune de la législation française, dénoncée violemment depuis de nombreuses années, a été comblée par les lois du 5 janvier 1912 et du 12 juin 1920. Ces textes instituent le régime nouveau de l'autonomie des ports maritimes de commerce, qui a été mis en application au Havre, Bordeaux et Strasbourg.

L'exposé de cette réforme fera l'objet des pages qui vont suivre. Dans la première partie, seront examinés les différents modes d'administration qui ont été en vigueur tant en France qu'à l'étranger. La seconde partie étudiera le régime nouveau et les modifications qui y ont été récemment apportées, et la troisième les conditions dans lesquelles l'autonomie a été appliquée à Bordeaux, les résultats qui ont été atteints et ceux auxquels on est encore en droit de s'attendre.

(3) C. Clavel, *Le port de Bordeaux, son rôle, son avenir*, 1916.

PREMIÈRE PARTIE

LES DIFFÉRENTS MODES D'ADMINISTRATION DES PORTS DE COMMERCE

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFERENTS MODES DE GESTION APPLIQUES EN EUROPE

Les fonctions si nombreuses et si diverses qui incombent aujourd'hui aux ports de commerce nécessitent pour ces derniers une organisation fort complexe. Il est particulièrement important de donner à cette machine un cadre général susceptible d'assurer le meilleur fonctionnement possible. Lequel choisir entre ceux qui sont en vigueur?

Il apparaît comme utile de tracer rapidement les caractéristiques des systèmes employés, mais une difficulté surgit au seuil de cette étude : les modes de gestion sont extrêmement divers. Ils varient suivant de nombreux facteurs : la situation économique des pays considérés, les conceptions philosophiques et politiques des habitants, et l'importance relative des ports, suivant que leur zone d'action est pure-

ment locale, s'étend à toute une région ou même à toute une nation. Pour plus de clarté, les ports secondaires seront laissés à l'écart.

La première question qui se pose semble la suivante : quelle sera l'autorité à qui sera confiée l'administration générale du port, qui sera chargé de donner aux différents services une impulsion unique, des directives unifiées, la politique qui convient le mieux à l'ensemble des intérêts qui y sont attachés?

Les réponses à cette question sont elles-mêmes diverses, mais on peut classer à ce point de vue les ports en quatre catégories suivant que les décisions essentielles sont prises par des organismes purement privés, des administrations autonomes, plus ou moins officielles, des autorités municipales ou l'Etat (1).

Cette classification peut paraître un peu théorique car, dans la réalité, l'action de ces différentes autorités peut se faire sentir simultanément, mais en général l'une d'entre elles prédomine assez nettement pour que les erreurs de classement puissent être évitées.

SECTION PREMIERE

GESTION PAR DES ORGANISMES PRIVÉS

Dans certains ports, la gestion générale appartient à des organismes privés, plus ou moins puissants : des compagnies de chemins de fer, et même, dans certains cas, de simples particuliers. Mais pour que ce système puisse être appliqué, il est nécessaire que le port ne soit

(1) Classification adoptée par MM. de Vial et Lévêque dans leur rapport au V^e Congrès international de la navigation à Venise en 1931, p. 2.

pas considéré en soi comme un but, mais comme élément accessoire d'une entreprise beaucoup plus importante, à laquelle il peut être quelquefois sacrifié.

Il semble que ce mode de gestion ne peut être envisagé que pour des ports de second ordre, et cependant ce régime a été normal en Angleterre, où les tendances conservatrices et traditionalistes ont une force particulière (2).

Le port de Cardiff appartient et fut aménagé par un simple particulier, propriétaire d'importantes mines aux environs, Lord Bute, qui, ensuite, confia l'exploitation à une société par action, constituée dans la forme ordinaire des sociétés commerciales.

Mais ce cas est rare et en général les ports appartiennent à des entreprises puissantes, le plus souvent des compagnies de chemins de fer, qui peuvent ainsi prolonger leur trafic. La gestion appartient, à Newhaven, à une Compagnie de chemins de fer; à Southampton, depuis 1893, à la London and South Western Railway Co. Ces organismes assurent le plus souvent l'exploitation générale du port et exécutent les travaux nécessaires, mais laissent certaines administrations séparées, prendre des décisions pour certains services annexes, celui de la police, par exemple.

De ce système résultent deux inconvénients : c'est, d'une part, la subordination trop étroite du port à l'entreprise principale, au cas, toujours à prévoir, où les intérêts des deux établissements seraient en divergence ou en

(2) Aux Etats-Unis, les autorités fédérales et celles des Etats particuliers, tout en faisant sentir leur autorité sur certains services, laissent une grande latitude, pour les aménagements intérieurs, aux compagnies de chemins de fer et aux sociétés industrielles ou commerciales intéressées. C'est le régime en vigueur à New-York.

opposition; d'autre part, l'absence d'unité de direction, qui entraîne un manque de souplesse de fonctionnement et des inconvénients pour les usagers.

SECTION II

GESTION MUNICIPALE

Dans d'autres ports, le mode de gestion qui a prévalu est l'administration par les autorités municipales, qui prennent les décisions touchant au développement maritime du port, en même temps que celles concernant l'ensemble des questions administratives.

Ce procédé s'explique, le plus souvent par des raisons historiques, dans les pays où la décentralisation a été toujours en honneur ou dans les pays récents où la puissance des pouvoirs publics est faible ou inexistante. D'ailleurs, si de nombreuses questions sont traitées par les assemblées municipales, le plus souvent le pouvoir central se réserve l'initiative des décisions les plus graves.

Ce régime est appliqué en Belgique, à Anvers. Le Conseil municipal délibère sur toutes questions relatives au port ⁽³⁾ et confie l'exécution de ses décisions à un collège composé du bourgmestre et de cinq échevins nommés par lui, et dont chacun a des attributions étendues et spécialisées, comme les questions de trafic, de police et même de technique. Ces services ont à leur tête un ingénieur nommé par la municipalité. Certains quais, dont la construction a été décidée par l'Etat, ont ensuite été remis à la ville, qui fut chargée d'en assurer la gestion.

(3) Brindeau, rapport présenté au nom de la Commission de l'Outillage national au Sénat le 23 mars 1920. 3^e partie : Administration des ports à l'étranger.

En Hollande, Amsterdam et Rotterdam possèdent un mode d'administration qui s'apparente de très près au système belge. Il existe un collège d'échevins, élus par les habitants, présidé par un bourgmestre nommé par le roi, mais les attributions du Conseil et de ses représentants sont moins étendues, l'administration centrale conservant toute initiative pour les travaux relatifs aux accès des ports et aux parties maritimes des fleuves.

C'est en Allemagne que les assemblées locales ont encore les pouvoirs les plus complets sur les ports et leurs annexes, notamment à Hambourg, Brême et Bremerhaven et Lübeck. Les autorités locales, le Sénat et le Conseil de bourgeoisie, vestiges de l'organisation créée au temps de la Ligue hanséatique, ont des droits presque souverains, en matière administrative et financière, aussi bien sur les ports que sur les territoires environnants. Une fois, cependant, le Gouvernement d'Empire alloua à la ville de Hambourg une subvention pour l'amélioration de son port, mais cette subvention constituait en réalité une indemnité qui devait compenser, pour cette ville, les pertes que devait lui faire subir son entrée dans le Zollverein ⁽⁴⁾.

Du point de vue financier, ce mode de gestion a l'avantage de faire participer les finances municipales aux améliorations du port. Les conseillers municipaux sont sur place pour apprécier les besoins de ce dernier et les connaissent mieux que l'Etat, qui est lointain et qui doit s'occuper de tous les établissements maritimes du pays. Mais cela risque de faire intervenir dans la direction du port des questions de politique pure, et surtout de poli-

(4) Brindeau, rapport cité.

tique locale... D'autre part, dans les dernières années, les ports ont pris une importance grandissante dans le développement économique des nations, et les décisions les concernant ne doivent pas s'inspirer seulement des intérêts locaux ou régionaux, mais bien de l'intérêt général. Les mesures prises dans tous les Etats belligérants au cours de la guerre l'ont surabondamment prouvé.

SECTION III

GESTION PAR DES ADMINISTRATIONS AUTONOMES

Pour éviter ces derniers inconvénients, dans certains pays ont été créés des organismes ou des administrations plus ou moins autonomes, formule intermédiaire entre les organisations publiques et privées, à qui est confiée, et c'est leur seule raison d'être, l'administration des ports.

C'est en général une réunion d'hommes compétents en matières maritimes, commerciales, administratives et financières, qui ont donné des preuves de leurs connaissances et de leur habileté d'hommes d'affaires dans leur ville ou leur région.

Ce mode de gestion est pratiqué couramment en Grande-Bretagne, où il semble devenir la règle générale pour les grands ports. La formule employée, créée par la tradition et les usages et modifiée au contact de l'expérience, est celle du Harbour Board, à Liverpool. C'est le régime de ce port qui a servi de modèle à l'organisation plus récente, datant de 1908, de Londres. Le « Conseil du Port » est composé de vingt-huit membres. Sur ce chiffre, vingt-quatre sont des armateurs, des négociants, des courtiers, des commerçants ou toute personne exerçant une profession qui se rattache au commerce extérieur, et sont nommées par

l'ensemble des contribuables usagers du port; les quatre autres sont nommés par une commission gouvernementale formée notamment du premier lord de l'Amirauté, du président du Board of Trade, et font aussi la liaison entre le port et les ministères du Commerce et de la Marine. Le Conseil du Port, propriétaire des débarcadères, statue aussi en matière de dragage des accès, de pilotage et d'éclairage. A Londres, à cause de son importance, le Harbour Board administre les docks, mais ne possède aucun pouvoir en matière de police, d'inspection sanitaire et de service des phares. A Glasgow, au contraire, ces services sont laissés au Consortium qui possède les docks, mais s'adresse à des manutentionnaires, à qui il délivre des autorisations, et qui exercent à sa place tous les travaux ⁽⁵⁾.

En Espagne, la gestion des ports a été confiée à des organismes dotés d'une certaine autonomie, mais qui n'ont qu'une indépendance, vis-à-vis du pouvoir, moindre que les Board anglais. Ils ont été créés en 1868, à Barcelone, pour apporter une aide financière à l'Etat, en vue de faire effectuer des travaux d'amélioration du port, puis étendus ensuite aux ports de première catégorie, notamment Valence et Bilbao.

Ces organismes, appelés « juntas » ⁽⁶⁾, sont composés de délégués des assemblées municipales, de représentants, de négociants, armateurs et navigateurs, et aussi de mandataires des ministères des Travaux publics et de la Marine; ils possèdent des pouvoirs étendus, surtout en matières de finances et de travaux publics.

Il existe en Italie, à Gênes, une organisation analogue,

(5) De Vial et Lévêque, rapport cité.

(6) Brindeau, rapport cité.

qui fut créée en 1903. C'est le « Consorzio » (7), réunion de 27 membres, représentant toutes les autorités intéressées à la bonne marche du port : l'Etat, les usagers, les commerçants et industriels, les assemblées locales de Gênes, de Turin, de Milan, et des villes importantes des provinces desservies, et aussi, comme en France, les corporations ouvrières. Le Consorzio ne se réunit que deux fois par an en assemblée générale, pour prendre des décisions sur des questions de politique générale : grands travaux, établissement des taxes, émission d'emprunts; cependant, pour ceux dépassant un chiffre fixé, il est nécessaire qu'ils soient approuvés par l'Etat. Avant de se séparer, cette assemblée choisit six de ses membres, qui, avec sept autres nommés par le Gouvernement, forment un nouveau conseil chargé d'exécuter les décisions prises et de présider au fonctionnement quotidien du port.

Au point de vue du développement du port et du trafic général, ce système a donné d'excellents résultats. Les usagers étant largement représentés au sein du conseil d'administration, et le plus souvent par des hommes actifs et entreprenants, ces derniers apportent des réformes qui permettent un fonctionnement souple et rapide et une bonne coordination des services. Cependant, des inconvénients apparaissent aussi : les conseils d'administration comprennent des membres nombreux, d'origine et de profession différentes, qui ont tendance à diriger le port dans le sens qui convient le plus à leurs propres intérêts, et souvent certaines personnalités, particulièrement remarquables, prennent une prédominance marquée.

Enfin, la direction appartient, dans la plupart des cas,

(7) Brindeau, rapport cité.

à des représentants des activités locales, qui ont naturellement tendance à prendre en considération les intérêts de leur ville ou de leur région plutôt que ceux de leur pays, que d'ailleurs il leur est difficile de connaître.

SECTION IV

GESTION PAR L'ETAT

On peut ainsi concevoir que la gestion des ports soit assumée directement par l'Etat. Ce système a été en vigueur autrefois dans certains pays, notamment en Espagne, à Barcelone. Actuellement, il ne se rencontre plus que rarement à l'état pur, mais on peut constater que partout les Etats se réservent certains droits de contrôle, d'autorisations préalables, voire d'action directe, comme en matière de police ou d'emprunt.

Ce régime peut s'expliquer facilement et présenter certains avantages. La majorité des dépendances des ports maritimes et fluviaux fait partie du domaine public, qui appartient à l'Etat et est géré par lui. La gestion des ports soulève de nombreux problèmes se rapportant à des matières pour lesquelles tous les Etats modernes ont créé des administrations spéciales : les questions maritimes de trafic, de travaux, d'outillage, de police, de douanes, relèvent d'un département ministériel : les Travaux publics, le Commerce, la Marine, l'Intérieur, les Finances, la Défense nationale, pour ne nommer que les principaux.

L'Etat est en rapports permanents et étroits avec d'autres entreprises, comme les usines productrices de force électrique, les compagnies de chemins de fer et, en général, de transports publics et privés, et il doit exister entre les ports et ces dernières une collaboration parfaite, puisqu'elles sont le prolongement les unes des autres.

L'action de l'Etat semble utile et même indispensable, étant donné que les ports doivent user, pour leur bon fonctionnement, de droits régaliens ⁽⁸⁾, par exemple lorsqu'ils doivent apporter des modifications à leurs dépendances, lorsque leur développement se heurte à des activités privées et qu'ils doivent user de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou au moment de l'établissement des droits, taxes et impôts, puisque leur vote appartient exclusivement aux parlements dans les Etats démocratiques.

Cependant, cette manifestation de l'interventionnisme moderne n'est pas sans présenter quelques dangers. Il est généralement admis que les méthodes administratives sont une source de lenteur et de gêne pour le public à cause de la procédure employée, que ralentissent encore les contrôles nécessaires. Les diverses administrations de l'Etat manquent au surplus de coordination entre elles et n'ont que dans une très faible mesure le goût de l'initiative, du zèle et de l'effort. Même quand elles le possèdent, elles ne peuvent s'évader des cadres étroits fixés par une minutieuse réglementation, qui cristallise leur activité. Or le commerce, et particulièrement le commerce maritime, est en perpétuelle évolution. Par suite de l'âpreté de la concurrence étrangère, qui se manifeste sur tous les marchés, de l'augmentation constante du tonnage et des dimensions des navires, du perfectionnement quotidien de l'outillage maritime, du développement du trafic dans les périodes de prospérité, le commerce actuel ne peut se concilier que difficilement avec un régime de gestion administrative.

Il semble, en présence de ces deux thèses diamétrales-

(8) De Vial et Lévêque, rapport cité.

ment opposées, mais contenant toutes deux une part de vérité incontestable, que le meilleur moyen est de les réunir et de prendre à chacune d'elles ce qu'elle peut présenter d'avantageux. C'est ce qui a été fait pour les ports autonomes français. Quel que soit le régime en vigueur dans l'administration des ports, une large part, la part quelquefois prépondérante, est laissée aux activités privées, mais sous le contrôle de l'Etat.

Les Gouvernements ne peuvent pas se désintéresser des directives générales suivies par les ports, à cause des liens étroits qui existent entre eux et leur politique générale; les services publics sont tributaires des ports, les compagnies de navigation sont un des éléments certains du prestige des nations au dehors, et il doit y avoir toujours un parallélisme entre les développements économique et maritime, chacun d'eux devenant à son tour l'un des facteurs de l'autre.

Sans doute, la tendance des nations, dans les circonstances actuelles, est de se replier sur elles-mêmes pour n'être que dans la plus faible mesure possible sous la dépendance étrangère; mais il est possible de penser que, la crise terminée, le commerce international reprendra son ampleur passée, et que la possession d'établissements maritimes bien outillés et puissants sera un élément de prompt relèvement et d'expansion économique et commerciale.

CHAPITRE II

LES MODES DE GESTION EN FRANCE

Parmi les systèmes de gestion possibles qui ont été employés dans les différents pays et qui viennent d'être esquissés, celui qui confie l'administration d'un établissement maritime à un simple particulier ou à un organisme privé n'a jamais été en vigueur en France. Les trois autres, ou plutôt un mélange des trois autres, en proportions différentes et variables, ont connu l'existence.

Par une suite d'actions et de réactions, la tendance actuelle est de revenir au régime de liberté qui avait été appliqué le premier et était tombé en défaveur après la Révolution. Cette évolution est le corollaire de celle qu'ont subie l'histoire politique et les conceptions administratives.

Sous la monarchie, les ports étaient placés sous l'autorité des villes et des provinces, et leur liberté vis-à-vis du pouvoir central était grande. A partir de la Révolution, et par suite de cette réaction qui s'est fait sentir dans tous les domaines, l'Etat devint la providence des ports, incorpora les dépenses dans le budget général et assura l'ensemble des services; depuis un siècle, la France se décentralise; l'Etat laissa certains organismes, surtout les Chambres de commerce, prendre une part de plus en plus large à sa toute-puissance, puis la loi de 1920 créa des ports

autonomes. L'autonomie est une des étapes principales, parce qu'officielle, de l'évolution actuelle. Mais le régime nouveau est loin d'être aussi libéral que pourrait le laisser croire le terme d'autonomie; l'administration répugne à abandonner ses prérogatives, et quand elle condescend à les partager avec une organisation qu'elle crée, elle établit des contrôles qui lui permettent de suivre et d'orienter l'emploi qui sera fait des libertés nouvelles.

SECTION PREMIERE

SYSTÈME DE L'ANCIEN RÉGIME

Comme l'indique M. le Sénateur Brindeau dans son rapport à la Chambre des députés ⁽¹⁾, « l'autonomie a été le régime initial de nos ports de commerce, elle y a fonctionné jusqu'en 1791 ». Cette autonomie était d'abord pleine et entière, en dehors de toute tutelle de l'Etat, mais se restreignit ensuite à mesure que le pouvoir royal augmenta sa puissance et put imposer aux différents ports des réglementations communes et uniformes.

A partir du moment où la navigation devint constante et suffisante, et où les marins sentirent le besoin, aux termes de leurs voyages, de trouver des ports autres que des rades naturelles et des rives ayant reçu certains aménagements, le soin de créer et d'entretenir les ouvrages revint aux administrations municipales. Celles-ci couvrirent leurs dépenses en s'adressant quelquefois à l'ensem-

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'Outillage national du Sénat, chargée d'examiner le projet de loi sur l'autonomie des ports de commerce. 1^{re} partie : Historique du Régime administratif des ports français.

ble de la population, le plus souvent aux usagers du port et aux commerçants. Elles établirent des taxes nommées « aides », assises sur les navires et les cargaisons, témoins les droits de coutume, lestage, délestage, ancrage, quayage, balisage. Les taxes devinrent pour les villes un moyen de s'enrichir et furent quelquefois si onéreuses qu'elles rendirent impossible tout commerce, ce qui a été un sujet de doléances de nombreux armateurs.

Elles assuraient en même temps la police, mais leurs ordres n'étaient nullement respectés. Les navigateurs entraient dans les ports, en sortaient, y stationnaient selon leur fantaisie et leurs convenances, s'installaient aux endroits qu'ils jugeaient les plus propices et opéraient leur manutention sur les berges, qu'ils encombraient et transformaient en entrepôts. Avant d'embarquer leurs chargements, ils jetaient sur place leur lest, sans souci des profondeurs, ce qui pouvait être dommageable pour la sécurité de leurs successeurs. C'est sur ce point qu'apparut une première réglementation donnant des instructions précises pour le délestage et prévoyant des sanctions sévères contre les marins contrevenants, qui s'échelonnaient depuis une amende de 500 livres jusqu'à la saisie et la confiscation pure et simple du navire.

Cette anarchie souleva les plaintes des usagers, tant français qu'étrangers; aussi, dès qu'ils eurent affermi leur pouvoir, les rois entreprirent-ils de remédier à cet état de choses et publièrent-ils des édits et des ordonnances contenant une réglementation générale s'appliquant à l'ensemble des ports du territoire.

Les principales ordonnances sont celles de Charles VI en l'an 1400, de Louis XI en 1480, de Louis XII en 1508, de

François I^{er} en 1517 et 1543, de Charles IX en 1562, de Henri III en 1584, de Louis XIII en 1634 et 1635 (2).

En même temps, de grands ministres : Sully, Richelieu, s'efforcèrent de développer le commerce. Mais il fallut attendre Colbert et la « Grande Ordonnance de 1681 » pour trouver une refonte complète des anciens textes et un mouvement de législation complet et si parfait que malgré son âge il sert encore de base à l'organisation moderne.

Cette ordonnance comprend plusieurs titres (3), qui traitent respectivement : des officiers de l'amirauté et de leur juridiction; des gens et bâtiments de mer; de la police des ports, côtes, rades et rivages de la mer; de la pêche maritime. Au point de vue de l'administration des ports, elle édicte des réglementations nombreuses touchant la navigation, le trafic, l'embarquement et le débarquement des marchandises, et crée des officiers de l'Amirauté et des « maistres de quay » pour contrôler l'exécution des prescriptions formulées et surveiller les ports.

On pourrait croire que, dès lors, l'autonomie avait vécu, mais cette réglementation avait pour unique but d'apporter une certaine uniformité dans toute l'étendue du royaume. Malgré elle, les ports continuaient à être gérés par les municipalités, qui percevaient les droits de quai et les autres taxes définitivement établis. Cela restait, en fait, la continuation de la politique de François I^{er}, qui, après avoir créé Le Havre, en confiait la gestion aux autorités municipales.

Louis XIV ne devait pas agir autrement lorsque, au contact d'idées nouvelles, il voulait faire collaborer, pour la

(2) Huyard, *Vers l'autonomie des ports de commerce*, note p. 8 et suiv.

(3) Brindeau, rapport cité.

meilleure organisation des ports, les autorités municipales et provinciales. Il créa en 1700 le « Conseil général du Commerce de Paris » et, en 1701, dans les principaux centres économiques et villes manufacturières, des conseils groupant les représentants les plus qualifiés des diverses branches industrielles et commerciales du pays. Au point de vue maritime, ces conseils furent chargés de décider et de faire exécuter dans les ports les travaux et aménagements trop dispendieux pour les municipalités seules. Ces compagnies, ancêtres de nos Chambres de commerce actuelles, se développèrent rapidement dans tout le royaume, où leur nom varie : « échevins et députés » à Marseille; directeurs du commerce de la province de Guyenne à Bordeaux ⁽⁴⁾. Elles pouvaient aider financièrement les ports à l'aide de ressources spéciales pour permettre la réalisation des projets d'aménagement dont l'intérêt dépassait le cadre de la ville. De telle sorte qu'au-dessus de l'autonomie municipale se développa l'idée d'autonomie provinciale. Les règles posées par le pouvoir central étaient générales, peu nombreuses et s'appliquaient à l'ensemble des ports de France, mais ces derniers jouissaient à l'intérieur de ce cadre d'une large liberté administrative et financière.

SECTION II

SYSTÈME DE LA RÉVOLUTION

Cette autonomie ne devait pas résister à la Révolution, dont une des idées maîtresses était la suppression de toutes les collectivités locales et régionales, même des assemblées communales.

(4) Huyard, livre cité, note p. 12.

La loi du 27 vendémiaire de l'an II effaça toute base de l'organisation précédente. Les officiers et les tribunaux d'amirauté, les maîtres de quay avaient déjà été supprimés en 1791 et remplacés par des lieutenants de ports et un personnel nouveau recruté par voie de concours public; ces derniers disparurent à leur tour.

Le décret du 2 brumaire an IV divisa les ports, suivant leur importance, en deux catégories, et institua un régime nouveau plaçant les ports sous l'autorité directe du ministère de la Marine, où fut créé le poste unique d'administrateur des ports. L'arrêté des consuls du 28 nivôse an VIII organisa le recrutement de tout un personnel nouveau de techniciens et de spécialistes, et déclara que tous travaux d'amélioration devaient recevoir, avant leur exécution, l'approbation du ministre, et les collectivités locales perdirent ainsi tout droit de gestion véritable, ne pouvant plus qu'émettre des propositions et des vœux.

Ce fut d'abord au ministère de la Marine que furent rattachés les ports militaires et les ports de commerce. Mais les derniers, souvent sacrifiés aux premiers, furent placés sous l'autorité d'un ministère nouveau, celui des Travaux publics.

Le ministère des Travaux publics, créé en 1830, n'eut d'abord qu'une existence de peu de mois, et n'a eu de formation définitive qu'à partir du 17 juillet 1869.

L'Etat s'empara de l'administration des ports et en même temps de leurs ressources propres. Comme tous les impôts de la monarchie, les droits anciens furent abolis. Ils furent remplacés par un droit unique de tonnage, créé par une loi de l'an II, et augmenté de moitié par l'arrêt du 14 floréal an X. Il frappait indistinctement tous les bâtiments de mer et comportait deux tarifs différents pour

les navires français et étrangers ⁽⁵⁾. Tout d'abord il fut perçu par les ports et affecté aux travaux de construction et d'entretien, mais cette solution ne dura que jusqu'à la Restauration. Dès lors, les droits de tonnage furent portés en recettes au budget général. Par contre, le budget supporta également toutes les dépenses maritimes.

Par suite de l'importance relative des besoins des ports et de l'éparpillement des crédits sur tous les points du territoire, ce système de financement s'avéra insuffisant. Il fut nécessaire de recourir aux emprunts, et ceux-ci, gagés tantôt sur des taxes maritimes, tantôt sur des annuités budgétaires, tantôt sur les deux à la fois, contribuèrent aux dépenses dans la proportion d'un cinquième ⁽⁶⁾.

Au cours du second Empire, ce système se révéla encore insuffisant. L'augmentation constante du trafic rendit nécessaires des travaux d'extension considérables, qui sont exposés dans le plan Freycinet (voté en 1879).

Les premières réalisations de ce plan prirent rapidement corps, mais se heurtèrent ensuite à des difficultés provenant du manque de disponibilités de la trésorerie. Son exécution fut ralentie et certains projets abandonnés; mais pour terminer les travaux commencés et ceux qui étaient particulièrement utiles, l'Etat fut contraint de faire contribuer à ces dépenses certains organismes : les Chambres de commerce, les communes, les départements et divers

(5) Droit de 6 sous par tonneau pour les navires français et de 50 sous pour les bâtiments étrangers.

(6) Les subventions et les emprunts ont atteint les sommes suivantes :

I. Monarchie de Juillet : subvent., 122.000.000 fr.; emprunts, 10.000.000 fr.

II. Empire : subventions, 193.000.000 fr.; emprunts, 36.000.000 fr.

III. République de 1871 à 1879 : subventions, 45.000.000 fr.; emprunts, 68.000.000 fr.;

malgré des dépenses provenant des remboursements des dettes de guerre (V. E. Huyard, *L'autonomie des Ports de commerce*).

établissements publics. Ces derniers furent habilités à contracter des emprunts gagés, les droits de tonnage ayant été supprimés en 1866, sur de nouvelles taxes portant principalement sur les navires, les marchandises et les passagers. Les lois du 29 janvier 1881 et du 30 janvier 1893 admirent ce principe. La loi du 7 avril 1902 le généralisa et établit que la contribution aux dépenses maritimes des organismes intéressés, serait, dorénavant, au moins de moitié pour les ports nationaux et des deux tiers dans les ports secondaires. Elle codifia les droits de péages, les abandonna aux établissements publics pour gager leurs emprunts et régla la procédure des fonds de concours.

SECTION III

SYSTÈME MODERNE

Le système de gestion des ports instauré par les lois et décrets révolutionnaires subsiste encore aujourd'hui.

Il était en vigueur jusqu'en 1924 dans tous les ports, sans avoir reçu de modifications importantes. Il demeure encore aujourd'hui, sauf quelques corrections de détail, la base de l'organisation de tous les établissements maritimes qui n'ont pas opté pour le régime d'autonomie, institué par la loi du 12 juin 1920.

Dans ce système, c'est l'Etat, à qui appartient le port, qui en assure la gestion par l'intermédiaire des administrations centrales, desquelles dépendent très étroitement les services locaux.

Le ministère le plus directement intéressé par l'existence des ports est celui des Travaux publics. Il possède comme représentants extérieurs les ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui assurent la direction du service des tra-

vaux neufs et d'entretien, de l'exploitation, de la police du port, des chemins de fer et voies navigables. Ils possèdent aussi un droit de contrôle sur les opérations des concessionnaires d'outillage. Cependant, autant leur champ d'activité est large, autant la réalisation des décisions qu'ils peuvent prendre est ralentie par le lourd appareil des autorisations qu'ils doivent obtenir de l'Administration centrale.

Lorsque des travaux de création ou de réfection d'ouvrages maritimes sont demandés, le plus souvent par les Chambres de commerce, ou imposés par le ministre, les ingénieurs sont chargés de préparer des projets. Si leur exécution est de nature à modifier les conditions de navigabilité des ports, ils sont présentés à une commission nautique, composée de spécialistes de la navigation maritime, puis examinés par le ministre et ses conseils; une fois pris en considération, ils sont soumis à des enquêtes et, au besoin, à une instruction mixte ayant pour but de déterminer si leur réalisation n'est pas susceptible de porter préjudice à la défense nationale ou aux autres services d'intérêt général. La déclaration d'utilité publique est alors, s'il y a lieu, prononcée par une loi, ou, pour les cas moins importants, par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique.

Le ministère du Commerce possède aussi de larges pouvoirs sur les ports; il exerce en effet son contrôle sur les décisions et les actes des Chambres de commerce. Son autorité s'est développée en même temps que la compétence des compagnies consulaires.

Les Chambres de commerce, créées sous le Consulat, n'avaient, à leur origine, qu'un rôle fort modeste; leur principale mission était d'établir une codification des usages locaux, « des parères »; elles n'avaient en matière

maritime qu'un rôle effacé, ne pouvant qu'émettre des vœux et des avis. Mais avec le temps, leurs prérogatives devaient s'accroître, grâce aux services qu'elles pouvaient rendre en matière financière. De la Restauration jusqu'à l'Empire, elles collaborèrent avec l'Etat pour l'amélioration des ports, en provoquant des contributions des municipalités et même des particuliers, puis elles furent enfin autorisées à émettre elles-mêmes des emprunts gagés sur des droits et taxes maritimes dont le produit leur fut affecté pour leur permettre de faire face aux amortissements et aux remboursements.

Les difficultés financières de l'Etat devaient d'abord donner droit de cité aux Chambres de commerce, ensuite leur permettre de développer leurs attributions.

Pour qu'un port attire les navires, il faut qu'il présente un abri sûr, mais aussi commode; il faut prévoir un aménagement des rives pour mettre à la disposition des commerçants et équipages des appareils de levage permettant l'embarquement et le débarquement rapide des marchandises, des entrepôts, des hangars, des moyens de transport. Ces aménagements sont très onéreux, et au siècle dernier, l'Etat, à qui leur exécution incombait en principe, était impuissant à les réaliser. Ce fait était d'autant plus grave que les ports étrangers faisaient à ce point de vue des progrès incessants.

Peu à peu, les Chambres de commerce se substituèrent à l'Etat défaillant; elles se firent octroyer d'abord des conditions d'outillages, ensuite des autorisations générales de gestion et d'administration de service d'outillage, qui furent reconnues dans la loi de 1898 qui fixe leurs attributions.

En contre-partie des services rendus, elles purent préle-

ver sur les usagers des taxes qui servirent à améliorer les installations à terre, de telle sorte qu'à l'heure actuelle les ports français peuvent soutenir la comparaison avec les organisations étrangères.

Les Chambres de commerce, qui n'avaient à l'origine qu'un rôle minime, l'ont accru, aussi bien en matière de finances que d'administration. Elles l'étendent chaque jour encore, car elles sont l'intermédiaire naturel entre les usagers des ports et les services publics. Il n'existe pas dans d'autres pays d'organisations analogues, et elles contribuent largement à donner un caractère propre au régime français de gestion des établissements maritimes.

Les services autres que celui des travaux et de l'outillage sont confiés à d'autres administrations, même à des organismes privés, manutentionnaires, pilotes, mais toujours sous le contrôle étroit du département ministériel, dont la compétence est plus proche du champ d'activité du service.

Le ministère de la Marine marchande contrôle le service de pilotage et l'inscription maritime, celui de l'Intérieur est chargé de surveiller la voirie, la salubrité, la sécurité, et confie ce soin le plus souvent aux autorités municipales; le ministère des Finances exerce une surveillance sur le trafic par l'Administration des Douanes et sur le territoire et les bâtiments du port par la voie de l'Administration des Domaines; le ministère de l'Agriculture assure la police des eaux (7).

Mais ce sont seulement des exemples, puisque l'on a pu dire que l'autorité était partagée entre des organismes très

(7) Crolard, Rapport fait au nom de la Commission des Travaux publics chargée d'examiner le projet de loi du 3 juin 1909.

différents, et sous le contrôle de 11 ministères et sous-secrétariats d'Etat.

En résumé, l'Administration des ports français, à l'heure actuelle, est confiée en entier aux Administrations centrales des ministères, qui sont secondées, pour les travaux et l'exploitation maritimes, par un ingénieur en chef ou un ingénieur ordinaire des Ponts et Chaussées, et par les Chambres de commerce pour les services d'outillage et les installations à terre; enfin, par une multiplicité de services divers plus ou moins indépendants.

CHAPITRE III

CRITIQUE DU MODE DE GESTION MODERNE

Le régime d'administration des ports de commerce, à base de concentration et de centralisation, dont les grandes lignes viennent d'être tracées, pouvait avoir ses raisons d'être lors de son institution, à l'époque de la Révolution.

Depuis, les progrès économiques et commerciaux, qui se sont traduits par un développement constant des échanges internationaux, auraient dû amener des changements complets dans les vieilles méthodes. Au contraire, le cadre rigide de la législation ancienne a subsisté, sauf quelques modifications peu importantes qui ne l'ont qu'à peine assoupli.

Il en résulte que le régime actuel présente des inconvénients nombreux que les Chambres de commerce et les usagers des ports ont à maintes reprises mis en lumière, s'élevant principalement contre les excès de la concentration, le manque de coordination des différents services et les lenteurs qui paralysaient leurs efforts.

SECTION PREMIERE

EXCÈS DE LA CENTRALISATION

C'est surtout l'excès de la centralisation actuelle qui est le plus préjudiciable au bon fonctionnement des ports de commerce et qui a été la source des doléances les plus vives.

La centralisation, qui était la base de l'organisation publique française, a tendance, à l'heure actuelle, à s'atténuer dans toutes les matières administratives, et les collectivités locales, les départements et communes, jouissent chaque jour d'une liberté de plus en plus grande.

Pour les ports de commerce seulement, les décisions de toute nature continuent d'être prises par les Administrations centrales des ministères, sans qu'aucune initiative et aucun droit ne soient laissés aux représentants locaux. Ces derniers, pas plus que les usagers, ne sont réunis en groupements reconnus, capables d'imposer leurs directives. Sans doute les Chambres de commerce ont pu augmenter leurs attributions, mais elles ne possèdent pas, en matière maritime, des pouvoirs propres.

Elles sont placées sous la dépendance étroite du ministère du Commerce, ne peuvent présenter leurs délibérations que sous forme de vœux et n'ont, le plus souvent, que voix consultative.

Par ailleurs, leur activité dépasse de beaucoup les questions relatives au port. Elles traitent la généralité des questions économiques, et leurs membres, quelles que soient leur compétence et leur valeur, peuvent être restés étrangers aux questions souvent techniques que soulève la vie d'un grand port. D'autre part, les Chambres de commerce sont la représentation d'une ville ou d'une région économique déterminée, et le fonctionnement des ports intéresse un ensemble de régions, englobant celle du port, mais aussi celles de l'arrière-pays où son activité peut se faire sentir.

Mais ce qui semble surtout paradoxal dans la situation actuelle, c'est que, particulièrement en matière de construction et d'amélioration des ports, le pouvoir de déci-

sion appartient encore aux Administrations centrales, alors que l'Etat n'intervient plus que pour une part de plus en plus minime dans le financement des travaux (1).

Dans la conception ancienne, le port appartenait à l'Etat; ce dernier décidait quels travaux de premier établissement devaient être faits, et les faisait exécuter à l'aide des ressources du budget général. C'était logique. Mais nous avons vu comment, au cours des cent cinquante dernières années, l'Etat, n'étant plus en mesure d'effectuer les travaux rendus nécessaires par le développement du trafic maritime, s'était déchargé sur les collectivités locales et les Chambres de commerce du soin d'emprunter au moins la moitié des capitaux nécessaires à l'exécution des améliorations projetées. La logique disparaissait. C'est à cause de cet état de fait que les Chambres de commerce purent obtenir la faculté d'examiner les projets et de présenter des observations sur leurs dispositions, mais elles ne peuvent encore aujourd'hui exercer qu'un contrôle peu actif et restent soumises à la tutelle du ministère du Commerce, dont elles dépendent étroitement.

La centralisation était en outre une gêne de tous les instants pour les services chargés de l'exploitation proprement dite des ports. Ceux-ci n'étaient pas autre chose qu'une émanation des administrations centrales, qu'un prolongement de ces dernières dans le territoire même des ports, et cependant n'avaient, par eux-mêmes, que des pouvoirs insuffisants, étant obligés de faire ratifier à Paris la quasi-totalité des décisions qu'ils avaient à prendre.

En ce qui concerne les services d'entretien et d'exploitation, qui ont à connaître d'opérations peu importantes,

(1) Voir *infra*, chap. II, sect. II. L. 7 avril 1902, p. .

comme : établir le programme des réfections, affecter les postes aux navires, édicter les règlements de police, les décisions appartenaient aux services centraux des ministères et, pour une part, aux préfets, auxquels une délégation spéciale avait été donnée par un décret du 25 mars 1852. Ces derniers pouvaient seuls autoriser des mesures de détail comme celles concernant le personnel ou même les frais de bureaux (2).

Pour les services d'exécution, le décret du 18 novembre 1882 stipulait que toute dépense supérieure à 1.500 francs ne pouvait être engagée qu'en suivant une procédure spéciale. Elle devait faire l'objet d'une adjudication publique ou d'un marché de gré à gré signé par le ministre. Un dossier, dans les deux cas, devait être constitué et envoyé à l'Administration supérieure pour qu'elle puisse statuer en connaissance de cause.

Si l'on ajoute à cela que la plupart du temps les services locaux ne connaissaient les crédits qui seraient mis à leur disposition au cours de l'exercice financier que très tard — très tard parce que la majorité des affaires maritimes dépendaient de plusieurs ministères, qui devaient longuement correspondre pour se mettre d'accord — on comprendra les critiques acerbes que soulevait à chaque instant cette centralisation, que seules des raisons d'ordre historique permettent encore d'expliquer.

(2) Pour les trois exemples, voir Huyard, livre cité, p. 40 et 41.

SECTION II

MANQUE DE COORDINATION ET MULTIPLICITÉ DES SERVICES

Un autre des griefs faits le plus souvent à la méthode actuelle de gestion des ports est le manque de coordination des différents services entre eux.

Ces services sont nombreux et variés; ils ont à régler des questions qui, par nature, sont complexes, et sous la dépendance de plusieurs d'entre eux. Il semblerait, dès lors, qu'une certaine unité de direction devrait exister pour centraliser les divers renseignements nécessaires pour traiter une même opération, ce qui permettrait d'aboutir rapidement à une décision. Malheureusement, il n'en est rien. Chaque service étudie la question qui lui est posée sous l'angle de sa compétence et a tendance à ne pas se soucier des répercussions que sa décision peut avoir sur les autres services. Les usagers sont obligés de s'adresser à plusieurs portes, quelquefois à plusieurs reprises; les réponses qu'ils reçoivent peuvent être contradictoires et sont en général lentes à leur revenir, et il en résulte des pertes de temps incompatibles avec la célérité que supposent les opérations du négoce moderne.

Il ne semble pas d'ailleurs que les fonctionnaires soient eux-mêmes à incriminer. Ils présentent, surtout en France, toutes les qualités de connaissances et de bonne volonté qui peuvent être souhaitables. Ils sont les victimes des réglementations rigides qui leur sont imposées, dans un but louable de sécurité, mais en fait paralysent leurs efforts. Les contrôles et les réglementations ont leurs avantages, mais ils doivent être limités dans les matières aussi vivantes que le commerce maritime.

On a dit ⁽³⁾ : « Toute la machine devrait être combinée pour fortifier la volonté, multiplier la force et décupler l'action de ces hommes que nous avons recrutés avec tant de soins, que nous avons prélevés sur l'élite de notre pays. La machine fonctionne comme un pilon qui les broie, et, sous la calme surface des hiérarchies administratives, se passent parfois des épisodes presque tragiques. L'homme a le culte de son pays, la passion ardente du bien général; il voit l'avenir, il sait que tel travail public est nécessaire et tel autre nuisible. Pour arrêter l'un et engager l'autre, par la situation qu'il occupe, il devrait n'avoir qu'à lever le petit doigt. Illusion!... »

SECTION III

LENTEURS

La conséquence de cette centralisation et du manque de coordination des services était d'engendrer dans la gestion des ports des lenteurs contre lesquelles se sont élevées de nombreuses protestations. Lorsqu'un travail public, même peu considérable et n'entraînant l'engagement que de faibles dépenses, était jugé nécessaire, il fallait, pour en permettre la réalisation, qu'une longue procédure fût suivie. Les formes en étaient multiples. Elles débutaient par l'élaboration de l'avant-projet, qui était successivement soumis aux fins d'enquêtes au service intéressé, à la Chambre de commerce, aux Administrations centrales, au Conseil général des Ponts et Chaussées, à des commissions interministérielles, puis présenté, au cas où il s'agissait de travaux.

(3) H. Chardon, conseiller d'Etat, *Les Travaux publics*.

au Conseil d'Etat ou au Parlement, suivant que l'autorisation devait être donnée par un simple décret ou une loi.

L'accord de principe obtenu, le projet et les contre-projets devaient encore suivre la même filière, et avant que les mesures d'exécution puissent être prises, de nombreux mois, parfois des années, s'écoulaient.

Se plaignant des « lenteurs assassines » ⁽⁴⁾, auxquelles avait abouti ce régime, M. Roustan rapporte qu'à Sète il fallut attendre sept années entre le jour où la nécessité de grues flottantes fut reconnue et celui où elles entrèrent en action dans la rade, « et elles étaient arrivées lorsque le système était démodé complètement » ⁽⁵⁾; et sept années pour faire déclarer d'utilité publique un projet de chenal dans l'étang de Thau.

Ces retards surprendront moins quand aura été exposé un exemple détaillé des formalités et des délais qui étaient nécessaires pour la construction de certains ouvrages.

Dans cet exemple, qui est tiré par M. Huyard du rapport à la Chambre des députés de M. Ch. Chaumet, il s'agit cependant « de l'édification par la Chambre de commerce, et à ses frais, de simples pavillons-abris sur les quais de Bordeaux ».

Suivons, avec le rapporteur de la Commission des Travaux publics, le « calvaire du projet » :

« 20 juin 1906 : La Chambre, après avoir pris connaissance des projets préparatoires dressés par son ingénieur en chef en vue de l'établissement d'abris sur les quais, charge ce dernier de poursuivre officieusement auprès des ingénieurs du Service maritime les pourparlers nécessai-

(4) Rapport de M. Charles Chaumet, présenté en 1910 à la Chambre des députés sur le premier projet de loi d'autonomie.

(5) M. Roustan, séance du Sénat du 8 juin 1920.

res à la réalisation d'un accord sur les bases duquel un projet définitif pourrait être établi.

» 20 novembre 1906 : Présentation d'un nouveau rapport de l'ingénieur de la Chambre, établi à la suite de ces pourparlers.

» 28 novembre 1906 : La Chambre décide l'établissement des abris projetés.

» 12 décembre 1906 : Sur la demande du Service maritime, la Chambre adopte une modification technique du projet.

» 27 décembre 1906 : Sur nouveau rapport de son ingénieur, la Chambre adopte un projet définitif, assorti de propositions financières.

» 8 janvier 1907 : La Chambre transmet ses propositions à l'Administration supérieure, par l'intermédiaire des ingénieurs du Service maritime.

» 11-12 février 1907 : Les ingénieurs du Service maritime, avant de transmettre le dossier, ayant demandé qu'il fût complété et modifié sur certains points, la Chambre adopte toutes les additions et modifications réclamées. Dès le 18 février, les pièces sont remises au Service maritime.

» 13 septembre 1907 : Dépêche de M. le Ministre des Travaux publics. Le ministre refuse d'autoriser un prélèvement sur les droits de tonnage pour payer la partie des abris dont l'usage doit être laissé gratuitement à la disposition du public; il trouve le tarif prévu trop réduit.

» 26 octobre 1907 : La Chambre répond aux observations présentées dans la dépêche précitée.

» 15 février 1908 : Après plusieurs lettres de rappel, le ministre des Travaux publics répond à la lettre de la Chambre du 26 octobre 1907. Il maintient les observations contenues dans sa dépêche du 13 septembre 1907 et

demande le remaniement du projet, conformément à ses observations.

» Après s'être concerté à cet effet avec l'Ingénieur en chef du Service maritime, l'ingénieur de la Chambre dresse un nouveau projet, que la Chambre adopte dans sa séance du 10 juin 1908.

» 20 février 1908 : La Chambre charge son ingénieur de préparer un projet modifié, tenant compte des exigences de l'Administration supérieure.

» 16 juin 1908 : La Chambre transmet le nouveau projet à l'Administration supérieure par l'intermédiaire de M. le Préfet de la Gironde.

» 13 octobre 1908 : Décision de M. le Ministre des Travaux publics, approuvant le projet, sous réserve de certaines modifications préalables, et autorisant, dans l'éventualité de leur acceptation, la mise à l'enquête d'utilité publique.

» 21 octobre 1908 : La Chambre accepte les modifications demandées.

» 26 octobre 1908 : Ouverture de l'enquête d'utilité publique (26 oct.-14 nov.).

» 28 janvier 1909 : Lettre de la Chambre à M. le Ministre des Travaux publics, insistant sur l'urgence d'une solution.

» 12 mars 1909 : Démarches auprès de l'Administration centrale.

» 31 mars 1909 : Lettre de rappel.

» 9 avril 1909 : Décision ministérielle faisant connaître que le Conseil d'Etat va être saisi du projet de décret d'autorisation et autorisant, à titre provisoire, la construction de huit sections de hangars.

» 13 mai 1909 : Le Conseil d'Etat adopte le projet de décret.

» 1^{er} juin 1909 : Décret d'autorisation.

» 14 juillet 1909 : Décret relatif aux voies et moyens d'exécution.

» En résumé, concluait M. Chaumet, il a fallu trente-deux mois environ pour faire aboutir un projet sur lequel la Chambre de commerce avait pris la précaution de se mettre d'accord dès le début avec les ingénieurs du Service maritime, et qui comporte une dépense de 160.000 francs seulement, à laquelle l'Etat ne contribue en rien. »

Il convient de noter que cet exemple de lenteur de la procédure suivie en matière de construction et d'amélioration des ports, pour vrai qu'il soit, a été choisi. Heureusement les opérations courantes pouvaient être plus rapidement réglées, et la bonne volonté, tant des services que des administrations, permettait de pallier quelque peu les inconvénients du régime tel qu'il apparaissait, abstraction faite des réalités.

SECTION IV

REMÈDES RÉCENTS

Depuis longtemps déjà des remèdes à cet état de choses ont été recherchés, quelquefois même imposés par les circonstances. Une certaine unification des services a été opérée pendant la guerre et n'a pas survécu aux hostilités; plus tard, d'autres remèdes ont été apportés, d'abord par la loi sur l'autonomie des ports, qui sera exposée plus bas, ensuite par différentes mesures prises par les décrets du 7 avril 1924 et du 4 septembre 1930 et un arrêté ministériel du 25 janvier 1926.

A. — *Administration pendant la guerre.*

Les hostilités entraînèrent un changement complet des courants commerciaux établis, et les ports de France reçurent un afflux sans précédent d'importation de matières premières, de marchandises, de denrées de toute nature, nécessaires à l'approvisionnement des armées et des populations civiles. Les exportations s'arrêtèrent.

Devant l'extension du trafic, la pénurie de main-d'œuvre qui résultait de la mobilisation des classes les plus valides et les nécessités impérieuses de la Défense nationale, il devint obligatoire d'unifier et de coordonner l'administration des ports. Un chef d'exploitation fut mis à la tête de tous les services; c'était, en général, un ingénieur des Ponts et Chaussées, mobilisé sur place, avec le grade de lieutenant-colonel. Il fut chargé de prendre la direction du port, d'organiser les arrivages et les départs des navires, d'assigner le lieu et le temps du débarquement des cargaisons et leur envoi aux destinations. Il put donner des ordres à tout le personnel maritime et s'entoura des compétences d'une commission consultative ⁽⁶⁾.

Ainsi fut transposée dans l'ordre administratif l'unité de commandement dont les effets furent si heureux sur le plan militaire.

Le chef d'exploitation eut encore son utilité après l'armistice pour écouler les stocks accumulés dans les entrepôts et liquider la situation léguée par la guerre, mais les inconvénients de cette quasi-dictature réapparurent et le régime militaire fut abandonné.

Cependant, au cours de cette étape, les avantages que

(6) Roustau, séance du Sénat du 8 juin 1920.

comporte la coordination des services s'étaient imposés à tous; cette idée devait résister au temps; elle est à l'origine de la création de la fonction de directeur des ports autonomes et des réformes partielles apportées au régime des autres ports depuis 1924.

B. — *Réformes ultérieures à 1920.*

Tandis que la loi du 12 juin 1920 est générale et le résultat d'un plan d'ensemble lentement élaboré, les réformes des ports non autonomes qui s'échelonnent au cours des dernières années sont partielles et n'apportent d'améliorations au régime antérieur que sur des points précis.

Le décret du 7 avril 1924 poursuit un double but : organiser une certaine unité de direction et une représentation locale dans les ports non autonomes, quelle que soit leur importance.

En premier lieu, il crée un « directeur du port ». Ce dernier, pris dans le cadre des ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées, nommé par décret, et relevant directement du ministre, reçoit autorité sur tous les services du port placés sous la dépendance du ministère des Travaux publics. Il dirige donc tout le personnel du service maritime établi dans la circonscription du port et tous les services qui relèvent du ministère des Travaux publics. Les plus importants sont ceux des chemins de fer, des routes, des voies navigables, de distribution d'énergie (7).

Il reçoit aussi une délégation particulière du ministre et du préfet lui permettant de statuer seul sur certains objets énumérés dans le décret, comme l'approbation de

(7) Décr. 7 avril 1924, art. 1^{er}.

certaines adjudications, la décision tendant à donner des secours à des ouvriers, l'approbation de la répartition de certaines dépenses. Des arrêtés ministériels peuvent augmenter le nombre des matières de la compétence du ministère des Travaux publics, sur lesquels le directeur statue seul par délégation.

Chaque année, le directeur doit dresser, avant le 1^{er} août, un relevé de la situation financière du port, où il indique les résultats de l'exercice précédent et les prévisions pour le suivant en ce qui concerne les dépenses à envisager et les recettes probables.

Il est secondé dans sa tâche par d'autres ingénieurs des Ponts et Chaussées, dont l'un d'eux est nommé « chef d'exploitation » (8). Il est chargé de surveiller les services d'exploitation et d'outillage et d'élaborer les règlements de police.

Dans les ports secondaires, « ceux dont l'importance ne comporte la présence que d'un ou deux ingénieurs des Ponts et Chaussées », s'il y en a deux, l'un ou l'autre peut être nommé directeur, et s'il n'y en a qu'un il ne peut être que chef d'exploitation, et l'administration générale est confiée au directeur d'un port voisin ou à l'ingénieur en chef du Service maritime du département.

En second lieu, le décret de 1924, pour assouplir le régime de centralisation, institue auprès du directeur du port un conseil. Ce conseil, composé d'hommes appartenant à la région, connaissant les questions maritimes et les intérêts locaux des usagers, reçoit le nom de commission consultative.

(8) Décr. 7 avril 1924, art. 7.

La commission consultative comprend ⁽⁹⁾ :

- « 5 membres pris dans la Chambre de commerce;
- » 1 membre du Conseil municipal de la principale ville sur le territoire de laquelle s'étend la circonscription du port;
- » 1 membre du Conseil général du département;
- » 2 membres choisis parmi les principaux usagers du port ou les entrepreneurs des services intéressant, soit son exploitation, soit ses communications avec l'intérieur. »

Ces membres sont nommés par le préfet et choisis par lui sur une liste présentée par leurs pairs et comprenant un nombre double de celui des sièges à pourvoir. Leurs fonctions sont gratuites, et leur nombre peut être porté de 9 à 21 par arrêté du ministre des Travaux publics.

Comme attributions, la Commission doit être obligatoirement consultée sur « toutes les affaires relatives à l'exploitation, à l'utilisation, à l'entretien ou à l'amélioration du port et de son outillage, pour lesquelles la décision appartient, soit au ministre des Travaux publics, soit au préfet, soit au directeur du port par délégation du ministre » ⁽¹⁰⁾.

Elle connaît, en outre, de toutes les questions présentées par trois de ses membres ou par le directeur, qui, avec ses chefs de service, ont droit d'entrée aux séances et voix consultative.

Les résultats de ses travaux sont consignés dans des délibérations qui sont soumises au directeur et transmises par lui, avec son avis et la suite qu'il considère devoir leur donner, au ministre des Travaux publics.

(9) Décr. 7 avril 1924, art. 4.

(10) Décr. 7 avril 1924, art. 6.

La Commission consultative possède d'autres attributions en matière d'exécution de travaux. Dans ce cas, elle est appelée « Commission d'enquête » et le nombre de ses membres est augmenté de quatre unités que le préfet choisit, en dehors de la Chambre de commerce, parmi les usagers du port et les spécialistes qualifiés dans la construction et l'exploitation des établissements maritimes. Ce sont, notamment, « les principaux industriels, commerçants et agriculteurs, les armateurs, les capitaines de navire, les agents des compagnies de navigation et les constructeurs de navires » (11).

Lorsque des travaux de construction ou d'exploitation sont nécessaires, un ingénieur du port est chargé de rédiger un avant-projet dans lequel il indique les dispositions principales de l'ouvrage envisagé, une estimation sommaire des dépenses et un exposé des avantages que l'on estime pouvoir retirer de sa réalisation. Le ministère, qui reçoit cet avant-projet, décide s'il doit être pris en considération, et dans l'affirmative autorise la mise à l'enquête, qui est ordonnée sur place par un arrêté préfectoral. La Commission intervient dans les trois jours qui suivent la clôture; elle examine les déclarations relevées sur les registres, entend le directeur du port, étudie elle-même les pièces et observations et consigne le résultat de ses délibérations dans un procès-verbal annexé au dossier. Le directeur doit, dans les dix jours, transmettre le dossier au préfet, qui le fait parvenir d'urgence au ministre et au Conseil supérieur des Travaux publics. Celui-ci doit rendre sa décision dans les trente jours (12).

Ce décret, qui avait pour objet d'apporter une certaine

(11) Décr. 8 avril 1924, art. 3.

(12) Décr. 8 avril 1924, art. 6 et 7.

unité de direction dans la gestion des ports, n'a atteint qu'en partie son but.

L'unité de direction, en effet, n'a été réalisée que pour le personnel et les services dépendant du ministère des Travaux publics. Le directeur, pas plus d'ailleurs que la Commission consultative, n'ont reçu aucune possibilité d'action sur les services si nombreux dépendant des autres départements ministériels et des autres administrations. De même, la procédure accélérée instituée avec la Commission d'enquête ne porte que sur un seul des nouveaux stades que comporte l'exécution des travaux. Il apparaît donc que le décret, si judicieux soit-il, peut atténuer sans doute les critiques formulées plus haut contre le régime de gestion des ports, mais ne fait point disparaître leurs raisons d'être.

DEUXIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION SUR L'AUTONOMIE DES PORTS DE COMMERCE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LEGISLATION

SECTION PREMIERE

PREMIÈRES TENTATIVES

L'idée principale qui a conduit les pouvoirs publics à conférer l'autonomie aux ports maritimes est la nécessité qu'avaient soulignée certaines Chambres de commerce dans leurs vœux et délibérations de réunir en une seule administration les nombreux services d'origine et de nature différentes qui concouraient à la gestion des ports. Les deux principaux étaient le service local des Ponts et Chaussées et le service de l'outillage public des Chambres de commerce.

Premiers essais. — Déjà, depuis 1884, les compagnies consulaires maritimes, notamment celle de Bordeaux, avaient émis des vœux dans ce sens. Elles les renouvelaient

chaque année sans résultat ⁽¹⁾. Certains parlementaires, MM. Félix Faure et Siegfried en 1886, M. Le Cour-Grand-maison en 1888, avaient déposé sur le bureau de la Chambre des propositions de loi tendant à organiser un système nouveau d'administration des ports de commerce. Ces tentatives ayant échoué, cette question resta dans l'ombre quelques années. Mais les Chambres de commerce ayant renouvelé et amplifié leur campagne auprès des autorités dirigeantes, les efforts des parlementaires et, à leur suite, de l'Administration, reprirent en 1906.

A la suite d'un exposé de M. Brindeau, alors député du Havre, la Chambre votait, en 1906, une résolution invitant le Gouvernement à prendre directement cette initiative et à « étudier la réforme du régime administratif des ports ».

Sans donner à l'Administration le temps d'approfondir la question, M. Siegfried déposait, en 1907, une nouvelle proposition de loi ayant pour objet d'organiser dans chaque port des syndicats autonomes composés de représentants locaux et devant assurer la gestion des ports. Cette proposition ne vint pas en discussion.

Loi du 5 janvier 1912. — Cependant, les services du ministère des Travaux publics élaboraient lentement, mais méthodiquement, l'étude qui leur avait été demandée. Ils aboutirent à un avant-projet de loi sur « l'autonomie des ports de commerce ». Ce travail, présenté à l'assemblée des présidents des Chambres de commerce, et légèrement modifié par elle, devint le projet de loi « sur le régime des

(1) Délibérations de la Chambre de commerce de Bordeaux en date des 26 novembre 1884, 8 avril 1885, 1^{er} mai 1907, 22 janvier 1908, 31 mars et 6 octobre 1909, 4 janvier et 5 juillet 1910.

ports de commerce », qui fut déposé en 1909 sur le bureau de la Chambre par le Gouvernement (MM. A. Briand, président du Conseil; Millerand, ministre des Travaux publics; Dupuy, ministre du Commerce). Étudié et retouché par la Commission du commerce et de l'industrie, ce projet, à la suite du rapport de M. Chaumet, alors député de la Gironde, fut voté le 29 mai 1910 par la Chambre et le 22 décembre 1911 par le Sénat. Il devint la loi du 5 janvier 1912 sur le régime des ports maritimes de commerce (2).

Cette loi, conçue dans un sens nettement libéral, définissait au long de ses quatorze articles un nouveau statut des ports maritimes, qui, d'ailleurs, dans ses grandes lignes, préparait celui qui est actuellement en vigueur.

Avant d'en étudier les détails dans les chapitres ultérieurs, il convient de signaler qu'elle érigeait les ports en établissements publics investis de la personnalité civile, mais soumis au contrôle des Administrations centrales des ministères et aux règles de la comptabilité publique.

Il semblait, dès lors, que les grands ports français allaient adopter rapidement la nouvelle organisation administrative et financière et se développer en se dégageant des règles de gestion surannées jusque-là en vigueur. Il n'en fut rien.

Décret du 15 mars 1916. — En effet, la loi s'était bornée à fixer le cadre du régime nouveau et en avait confié, dans son article final, l'élaboration des conditions d'application à un règlement d'administration publique qui devait être rendu sur la proposition des ministres des Travaux publics, des Finances, du Commerce et de l'Industrie.

(2) *Journ. off.*, 10 janv. 1912.

Or, ce règlement d'administration publique se fit longuement attendre; il devait comporter des dispositions telles qu'elles auraient pu annihiler l'activité des organismes prévus par la loi et qu'elles avaient pour mission de créer.

Son étude sur le vœu des Chambres de commerce maritimes ⁽³⁾ fut confiée à une commission de trente membres parmi lesquels figuraient des représentants des « grands ports » ⁽⁴⁾, des délégués du Comité central des Armateurs de France et de l'Association des employeurs de main d'œuvre. L'Administration lui présenta deux projets : le premier fut écarté, car il confinait le champ d'activité des organismes prévus dans des limites trop étroites; le second, remanié par la commission dans un sens plus libéral, grâce aux tendances décentralisatrices des représentants locaux, fut adopté et transmis au Conseil d'Etat.

Il ne devait être promulgué que le 15 mars 1916, sous le titre de « Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 5 janvier 1912 relative au régime des ports maritimes de commerce » ⁽⁵⁾.

Ce décret, conçu dans un état d'esprit sensiblement différent de celui qui avait guidé le législateur, aurait été inapplicable ou du moins aurait condamné à la stérilité l'essai de décentralisation contenu dans la loi.

Il soumettait à l'approbation du Pouvoir central la plus grande partie des décisions du conseil d'administration qu'il instituait, supprimant en quelque sorte sa raison d'être. Au point de vue financier, il n'établissait pas une

(3) Notamment, la Chambre de commerce de Bordeaux, délibération des 7 févr. et 12 avril 1912.

(4) Notamment Marseille, Le Havre, Bordeaux, Rouen, Dunkerque, Nantes.

(5) *Journ. off.*, 15 mars 1912.

séparation assez nette entre les budgets des ports et le budget général de l'Etat, ce qui devait nécessairement amener dans l'exécution des travaux des incertitudes et des lenteurs, au moins aussi décevantes que celles qui paralysaient l'activité des ports sous le régime en vigueur, que l'on désirait cependant assouplir.

Le président de la Chambre de commerce de Bordeaux pouvait porter ce jugement sévère, mais clairvoyant, puisque l'avenir l'a vérifié : « On ne peut attendre du régime ainsi fixé aucune amélioration sur la situation actuelle. A certains égards, il y aurait même une aggravation. » (6).

Ce décret ayant paru en pleine guerre, les Chambres de commerce s'abstinrent de faire entendre leurs doléances. En outre, pendant la période des hostilités, avait été organisé un régime de gestion nouveau : tous les services locaux avaient été centralisés entre les mains d'un agent unique chargé de coordonner et d'unifier les efforts de chaque port dans les buts précis que commandaient les nécessités de la Défense nationale.

Ce régime spécial, rendu nécessaire par les circonstances, dut être abandonné au lendemain de l'armistice, pour laisser jouer à nouveau la libre concurrence et permettre à chaque port de reprendre son initiative et favoriser le développement de son arrière-pays.

Le mode de gestion antérieur fut remis en vigueur.

(6) Note de D. Guestier, président de la Chambre de commerce de Bordeaux, 10 juillet 1917.

SECTION II

LES TEXTES DÉFINITIFS

Le régime transitoire qui avait duré pendant la guerre avait mis en lumière les avantages que comporte la réunion de tous les services d'un établissement maritime sous une autorité unique, qui peut suivre délibérément une politique déterminée n'ayant en vue que l'intérêt général.

Il avait aussi fait apparaître les inconvénients qui peuvent résulter, pour certains ports ou certaines régions, d'une prédominance trop poussée du Pouvoir central sur les organismes locaux.

Aussi les Chambres de commerce maritimes reprirent-elles, au lendemain des hostilités, la campagne en vue de réformer le régime des ports qu'elles avaient amorcée en 1888 et qui avait abouti à la loi de 1912, jugée satisfaisante, mais que le décret de 1916 avait rendue inacceptable.

Cependant, tout effort de réalisation se heurtait à l'opposition, non plus du Parlement, qui avait déjà fait droit aux réclamations des représentants des ports maritimes, mais à celle de l'Administration centrale, à qui il répugnait de se démettre des prérogatives nouvelles que les nécessités de la conduite des opérations militaires avaient amené les pouvoirs publics à leur confier récemment. Les tractations entre les deux parties furent longues et laborieuses, mais des concessions mutuelles permirent d'aboutir à la loi du 12 juin 1920 et au décret portant règlement d'administration publique du 23 septembre 1921, les textes fondamentaux qui ont institué le régime appliqué aujourd'hui aux ports autonomes.

Avant même que la paix ne fût rétablie, l'Administration centrale, désireuse de ne pas laisser se perdre les avantages qu'elle possédait, élaborait en trois années trois avant-projets de loi tendant à réformer la loi de 1912 et à fixer le régime définitif des ports de commerce.

Le premier en date fut soumis le 21 novembre 1917 à l'examen des Chambres de commerce. Il fut violemment combattu par elles : soucieux de réserver les droits du Pouvoir central, il rendait le régime nouveau obligatoire pour certains grands ports et plaçait le conseil d'administration sous la tutelle étroite d'un directeur du port, qui relevait directement du ministre des Travaux publics, et, par délégation générale de ce dernier, pouvait prendre seul l'ensemble des décisions touchant la gestion du port.

Un second avant-projet, qui fut présenté une première fois le 11 mai 1918, puis, après de légères retouches, le 28 mai de la même année, souleva des critiques violentes de la part des Chambres de commerce et fut en définitive écarté. Il était en effet d'une inspiration nettement interventionniste, en opposition complète avec celle qui avait présidé au vote de la loi de 1912 et qu'il avait cependant pour objet d'interpréter.

L'année suivante un nouvel effort de l'Administration fut tenté dans le même sens. C'est un arrêté pris en date du 23 février 1919 par le ministre des Travaux publics et des Transports, après avis du Conseil supérieur des Travaux publics, sur la proposition d'un conseiller d'Etat et du directeur des ports maritimes.

Cet arrêté stipulait que ⁽⁷⁾ « dans tout port maritime où

(7) Arrêté du ministre des Travaux publics et Transports en date du 23 février 1919, art. 1^{er}.

ne fonctionne pas le régime organisé par la loi du 5 janvier 1912, les questions concernant les travaux, l'exploitation et l'outillage et rentrant dans les attributions de l'Administration des Travaux publics et des Transports, sont soumises à l'examen de la Commission permanente instituée dans le port par application du décret du 12 mai 1912 ».

D'après le décret précité, la « Commission permanente », à qui était attribuée la gestion des ports, était organisée en dehors des Chambres de commerce.

L'arrêté devait donc avoir pour résultat de soustraire à la compétence des Chambres de commerce maritimes toutes les affaires relatives à l'administration des ports et de les frustrer ainsi des prérogatives auxquelles elles étaient peut-être le plus fortement attachées.

Cette menace eut pour effet de soulever les plus vives récriminations de leur part; pour obtenir plus facilement gain de cause elles sentirent le besoin de se grouper. Rendues plus fortes, elles obtinrent rapidement satisfaction. L'arrêté du 23 février 1919 fut annulé par un arrêté nouveau, pris par le ministre des Travaux publics et des Transports en date du 14 avril 1919, qui, substituant au précédent une rédaction nouvelle, rétablissait entièrement la compétence des Chambres de commerce dans ses limites anciennes et ne maintenait celle des commissions permanentes que pour les questions qui avaient toujours été traitées directement par l'Administration centrale.

Cet excès d'interventionnisme devait, par réaction, avoir les plus heureuses conséquences.

Invitées par le président de l'Association des grands ports à se réunir périodiquement pour défendre leurs intérêts communs menacés, les Chambres de commerce se réu-

nirent à Paris et formèrent un organisme nouveau : l'Union des Chambres de commerce maritimes, qui obtint de tels résultats qu'il fut plus tard reconnu par la loi et reçut une organisation définitive et un statut en 1920 (8).

Le nouveau groupement avait l'avantage de permettre à toutes les Chambres de commerce de s'entendre et de substituer aux campagnes partielles menées jusqu'alors une action générale concertée, d'autant plus efficace qu'elle était soutenue par un nombre important de parlementaires qui en faisaient partie.

Son premier travail, après l'annulation de l'arrêté du 23 février 1919, fut de mettre à l'étude un avant-projet de loi portant revision de la loi du 5 juin 1912, que le ministre des Travaux publics communiqua au président de la Chambre de commerce de Paris.

L'Union des Chambres de commerce se mit immédiatement au travail et soumit au ministre un rapport indiquant nettement ses vœux et les dispositions essentielles auxquelles elle désirait aboutir.

Entre temps, le ministre des Travaux publics avait déposé sur le bureau de la Chambre un projet de loi qu'il avait communiqué au président de l'Union des Chambres de commerce maritimes. Mais il n'avait pas pris en considération les vœux et les critiques que cette dernière avait formulés.

Le projet prévoyait, notamment, comme autorité chargée d'instituer dans les ports le régime de l'autonomie, non plus les Chambres de commerce, mais certains autres organismes, les « Comités de groupements régionaux »,

(8) Huyard, livre cité, p. 66.

appartenant au cadre des régions économiques nouvellement créées (9).

Le projet fut directement transmis à la Commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication qui nomma un rapporteur (10) et admit le texte qui lui fut présenté.

Les délégués des Chambres de commerce allaient amorcer une campagne contre ce projet lorsqu'ils apprirent que le Gouvernement, à l'aide de la procédure d'urgence, l'avait fait voter sans débats, et comme par surprise, le 16 octobre 1919.

Déçus, ils se disposèrent à faire prévaloir leurs revendications auprès de la Haute Assemblée, qui était déjà en possession du texte voté par la Chambre.

La Commission sénatoriale et son rapporteur (11) semblaient prêts à écouter favorablement les représentants de l'Association des grands ports français; cependant il fut décidé d'un commun accord, avant l'ouverture des discussions, que, pour gagner du temps, le texte déjà voté par la Chambre serait présenté au Sénat, et que le soin d'interpréter la loi, et dans un sens plus libéral, serait laissé à un règlement d'administration publique, rédigé par un comité dans lequel les Chambres de commerce seraient largement représentées.

Les débats furent longs et mouvementés. Cependant, le Sénat, le 8 avril 1920, vota le texte du Gouvernement. La loi fut promulguée le 29 juin 1920 au *Journal officiel*, sous le titre de « loi concernant l'autonomie des ports de com-

(9) J. Duplantier, *Le régionalisme économique*, thèse Bordeaux, 1929.

(10) M. Crolard, Rapport à la Chambre des députés, séance du 8 août 1919.

(11) M. Brindeau, rapporteur, séance du Sénat du 8 juin 1920.

merce et la simplification des formalités relatives à l'exécution des travaux des ports ».

Dès lors était établi le texte fixant définitivement les principes du régime nouveau des ports de commerce. Il ne restait plus, pour parachever l'œuvre entreprise depuis si longtemps, qu'à établir le décret qui devait interpréter la loi, déterminer les conditions de son application et combler certaines lacunes.

Ce soin fut confié à une Commission interministérielle, nommée le 21 septembre 1920 et qui comprenait, en dehors des agents des ministères, huit présidents de Chambres de commerce et trois représentants des usagers des ports.

Au cours de ses premières séances, elle se borna à examiner l'ensemble du problème, à prendre des décisions de principe et chargea un comité de rédaction de s'en inspirer pour rédiger un avant-projet. Le comité se mit rapidement à l'étude et présenta son travail à l'Union des Chambres de commerce et à l'Association des grands ports avant de le soumettre à la Commission interministérielle.

Celle-ci rédigea le texte définitif, le présenta aux différents ministères, puis, bientôt après, au Conseil d'Etat, qui l'adopta, et le décret parut au *Journal officiel*. Il est intitulé : « Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 12 juin 1920 concernant l'autonomie des ports de commerce. » (12).

Dès lors pouvait être réalisée rapidement la réforme si ardemment souhaitée par la majorité des Chambres de commerce maritimes et réclamée par certaines depuis bientôt vingt-trois années.

(12) *Journ. off.*, 28 sept. 1921.

Munis de la loi de 1920 et du décret de 1921, il allait être possible aux grands ports de France de se constituer en ports autonomes, d'emprunter l'organisation administrative et financière qui va être décrite plus loin et qui a permis au port de Bordeaux d'obtenir les résultats qui apparaîtront dans la troisième partie de cet exposé.

SECTION III

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'AUTONOMIE DES PORTS DE COMMERCE

Le but poursuivi par les lois et décrets sur l'autonomie des ports maritimes de commerce qui se sont échelonnés au cours des dernières années et dont l'historique vient d'être esquissé était double : d'une part, apporter une large décentralisation dans l'administration des ports; de l'autre, donner à leur gestion un certain caractère industriel.

La loi du 12 juin 1920 et le décret du 23 septembre 1921, qui sont la réalisation de ces tendances, ont créé une organisation qui se rapproche beaucoup, du moins dans ses grandes lignes, de celle des établissements publics, dont les exemples sont nombreux dans nos finances publiques.

Au point de vue administratif, la loi fait des ports autonomes une entité investie de la personnalité morale et dont l'administration est confiée à deux organismes : un conseil d'administration, dont la permanence est assurée par un comité de direction, et un directeur, dont l'autorité s'étend sur tous les services nécessaires.

Ils sont capables de s'administrer eux-mêmes et d'ester en justice. Ils appartiennent à la compétence des tribunaux administratifs.

Au point de vue financier, une part d'autonomie leur

est accordée par l'octroi d'un budget spécial, ayant des ressources propres, leur permettant de faire face à leurs dépenses, du moins aux dépenses courantes que nécessite leur fonctionnement normal; car les ports, comme la majorité des administrations centrales, présentent surtout le caractère de services dépensiers. Toutes ces libertés accordées aux ports sont soumises au contrôle de l'Etat. Ce contrôle, prévu et établi par les textes nouveaux, est, dans la réalité, beaucoup plus strict qu'on ne pourrait le croire; certaines dispositions anciennes n'ont pas été abrogées et sont appliquées littéralement, au point que le terme d'autonomie ne correspond pas au régime nouveau.

Le directeur du Port Autonome de Bordeaux déclare ⁽¹³⁾ : « Dans le langage courant le mot « autonomie » éveille une idée de quasi-indépendance, de pouvoir de décision presque souverain dévolu à des autorités purement locales. Or on se tromperait singulièrement si l'on attribuait ce sens habituel à l'autonomie des ports de commerce. La loi française de 1920, telle qu'elle a été interprétée en fait, n'a créé qu'une forme d'administration, certainement moderne, mais néanmoins demeurée fortement agrégée à l'Etat lui-même, dont elle n'est au fond pas distincte sur beaucoup de points. »

Ce sont les différentes dispositions de la loi du 12 juin 1920 et du décret du 23 septembre 1921 qui vont être passées en revue. Elles seront étudiées en elles-mêmes et en fonction de leurs raisons d'être et des résultats que l'on en peut attendre.

(13) Lévêque, *L'autonomie du port de Bordeaux*, p. 4.

CHAPITRE II

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES PORTS AUTONOMES

SECTION PREMIERE

INSTITUTION DE L'AUTONOMIE

La loi du 12 juin 1920 dispose que : « l'administration d'un port maritime de commerce peut être confiée à un organisme local dans les conditions définies par la présente loi » (1). Il résulte d'abord de cette tournure de phrase que l'institution de l'autonomie a seulement un caractère facultatif et non obligatoire. Cette disposition, dont les exemples dans la législation sont rares, est certaine, et les ports autonomes de France ont été créés à titre d'essai. Cependant, elle soulève une difficulté : quelle autorité, quelle compétence, sera chargée de prendre l'initiative de l'application de la loi ?

Ce sont évidemment les pouvoirs publics, mais sur la proposition de qui ? La loi fixe ce point : « Le nouveau régime est institué dans chaque port par un décret rendu en Conseil d'Etat, après enquête, le Comité régional de groupement économique auquel appartient le port préalablement entendu. »

Cette disposition a soulevé de nombreuses critiques de la part des Chambres de commerce, qui étaient à la base

(1) L. 12 juin 1920, art. 1^{er}.

du développement des ports, et étaient mieux placées que le Comité pour connaître les raisons militant en faveur de l'application de la loi dans leur circonscription, comme aussi les désavantages que l'on en pouvait attendre. Elles auraient voulu posséder, elles seules, l'initiative de l'autonomie, mais la Commission des travaux publics a estimé que la gestion des ports était une question d'intérêt national qui ne pouvait être dévolue à une représentation locale, « quelle que soit l'œuvre magnifique qu'elle ait déjà accompli dans sa région » (2).

Cependant, les Chambres de commerce intéressées peuvent exercer un certain contrôle lors de l'institution de l'autonomie dans un port et possèdent certaines garanties. Le contrôle réside dans le fait qu'elles peuvent, sinon présenter un texte, du moins collaborer à la rédaction du décret institutif, qui constitue la charte spéciale du port. Les garanties sont celles de la loi de 1920 et du décret de 1921, qui prévoit des formalités préalables à l'institution de l'autonomie.

Les formalités de cette procédure ont été minutieusement fixées (3).

Lorsqu'un port peut retirer des avantages de l'autonomie, le ministre des Travaux publics, sur la demande soit du Comité régional de groupement économique, soit des Chambres de commerce, soit d'office, peut constituer une commission d'études. Cette commission comprend : « le président et un membre de la Chambre de commerce du port; un représentant du groupement économique régional auquel appartient le port; le maire de la ville où est

(2) Séance du Sénat du 8 juin 1920.

(3) Décr. 23 sept. 1921, art. 1^{er}.

situé ce port, ou son délégué; un représentant des réseaux de chemins de fer intéressés; un représentant de l'armement et, s'il y a lieu, un représentant de la navigation intérieure; l'ingénieur en chef du port; éventuellement, un représentant de chacune des Chambres de commerce des ports secondaires à incorporer dans la circonscription du port autonome, ainsi que l'ingénieur en chef de chacun de ces ports » (4). La présidence est confiée au président de la Chambre de commerce, et l'ingénieur en chef du port principal exerce les fonctions de rapporteur.

La commission est chargée d'étudier les conditions dans lesquelles l'autonomie peut être instituée et demande les avis des usagers intéressés. Elle consigne le résultat de ses recherches dans un projet de notice qu'elle transmet au ministre des Travaux publics.

Ce dernier étudie la notice, et, s'il estime qu'il y a lieu de donner suite au projet, convoque une commission interministérielle, qui comprend des représentants des ministères des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie, de l'Intérieur, de la Marine, de l'Agriculture, de l'Hygiène et des Finances, et qui arrête les termes définitifs de la notice sur laquelle portera l'enquête.

A partir de ce moment, l'enquête d'utilité publique est ouverte, et les intéressés peuvent donner leur avis. La commission d'études déjà formée se réunit en commission d'enquête, afin de prendre connaissance des déclarations consignées sur le registre, et de provoquer les avis qu'elle peut juger utiles de tous les groupements locaux.

Dans un délai d'un mois après la première lecture de l'enquête, ses travaux doivent être terminés; l'ingénieur

(4) Décr. 23 sept. 1921, art. 2.

en chef rédige son rapport dans les six semaines qui suivent, le joint au procès-verbal et fait parvenir l'ensemble du dossier, par l'intermédiaire du préfet, au ministre des Travaux publics. Celui-ci prend l'avis des ministères intéressés, qui ont déjà été énumérés, et saisit, s'il y a lieu, le Conseil d'Etat d'un projet de décret. Le Conseil d'Etat rédige le décret définitif portant création du port autonome, qui est rendu exécutoire dans les formes ordinaires.

Le décret institutif, qui constitue la charte spéciale du nouveau port et contient toutes les énonciations particulières que ne pouvait contenir le règlement général d'administration publique, précise notamment les points suivants⁽³⁾ : les limites de la circonscription du futur port; les éléments généraux de son bilan, en faisant ressortir la situation active et passive des comptes d'établissement et d'exploitation; les conditions de la remise au port de l'outillage appartenant à l'Etat, aux Chambres de commerce, concessionnaires ou détenteurs; le nombre des membres du Conseil d'administration, et spécialement l'état de ceux qui doivent y représenter les localités voisines.

Le décret institutif prononcé, il est procédé à la nomination du Conseil d'administration et du directeur. Le conseil propose au ministre des Travaux publics une date qui est publiée au *Journal officiel* et qui est le point de départ du régime de l'autonomie.

La conséquence du caractère facultatif de la loi est que si l'autonomie donnait de mauvais résultats, elle pourrait être abandonnée. Cette abolition peut être ordonnée par un décret rendu en Conseil d'Etat, dont la procédure doit

(3) Décr. 23 sept. 1921, art. 6.

suivre les mêmes formalités que le décret institutif, et qui doit « régler tout ce qui concerne la dévolution des biens de l'établissement supprimé, ainsi que prendre toutes les dispositions motivées par le retour au régime antérieur » (6).

SECTION II

LES ORGANES ADMINISTRATIFS

La disposition principale de la loi du 12 juin 1920 est la création de deux organes administratifs : le conseil d'administration et le directeur.

A. — *Le Conseil d'administration.*

a) *Composition et désignation des membres.* — La loi du 12 juin 1920 dispose que le conseil d'administration des ports autonomes peut comprendre 9, 15 ou 21 membres, mais prévoit expressément que ces nombres peuvent être modifiés ultérieurement par décret. Dans la pratique, tant au Havre qu'à Bordeaux, c'est le chiffre de 21 qui a été choisi; il convient parfaitement pour les ports importants et servira, pour plus de commodité, de base dans la suite de cet exposé. Tous les administrateurs sont nommés par décret, mais désignés de la façon suivante :

— 9 membres du conseil d'administration sont désignés par la Chambre de commerce du port principal et ont mission de la représenter. Ils sont choisis, pour moitié au moins, dans la Chambre elle-même ou parmi les principaux usagers et intéressés du port, notamment : « les principaux commerçants, industriels et agriculteurs des

(6) L. 12 juin 1920, art. 48.

régions desservies par le port, les principaux groupements professionnels de la marine marchande, tels que les armateurs français, agents français des compagnies françaises de navigation, capitaines de navires et inscrits maritimes; en outre, parmi les entrepreneurs et agents d'entreprises de transports fluviaux, les agents des sociétés concessionnaires d'outillage public, les constructeurs de navires, les courtiers maritimes, les consignataires, les entrepreneurs de manutention maritime, les transitaires, les exploitants d'entrepôts réels des douanes; enfin, parmi les spécialistes qualifiés en matière de construction et d'exploitation des ports » (7).

— 9 autres membres sont nommés par décret, et parmi eux 3 sont choisis par le ministre sur une liste de présentation établie par les Chambres de commerce des régions voisines, qui ont intérêt au bon fonctionnement du port qui dessert leur territoire, et qui sont spécialement énumérées dans le décret institutif. Les autres sont des représentants des réseaux de chemins de fer aboutissant au port, un représentant des Administrations centrales des ministères, notamment des Finances et des Travaux publics, et, dans les ports ayant en partie le caractère militaire, un officier de marine.

En outre, le conseil d'administration doit comprendre obligatoirement :

— un membre désigné par le Conseil général du département ou par la Commission départementale, qui représente l'administration régionale;

— un membre désigné par le Conseil municipal;

— enfin, un ouvrier du port, qui représente l'ensemble

(7) L. 12 juin 1920, art. 4.

des intérêts de ses collègues. Il est choisi par le ministre sur une liste présentée par les syndicats d'ouvriers, de chefs d'équipe et de contremaîtres. Il doit être membre de l'un de ces syndicats, être âgé de 30 ans révolus, savoir lire et écrire, et « être employé à l'exécution matérielle des travaux de manutention des marchandises sur les quais du port de la circonscription depuis trois ans au moins » (8).

L'étude de la composition du conseil d'administration, qui est la mesure décentralisatrice prépondérante et en quelque sorte la base du régime nouveau, a soulevé au cours des débats une longue polémique.

La solution adoptée semble bien concilier, cependant, tous les intérêts en présence. Les intérêts purement locaux sont représentés par une majorité absolue, si l'on tient compte des représentants de la Chambre de commerce, du maire et du délégué ouvrier. Les intérêts régionaux sont défendus par les membres choisis dans les Chambres de commerce des territoires environnants et dans le Conseil général; l'intérêt national est soutenu par les représentants des ministères et le directeur. Cependant, les Chambres de commerce des ports principaux ont estimé qu'elles étaient lésées. Elles auraient voulu revenir au système de la loi du 5 janvier 1912, qui confondait sur la même tête la présidence du port et de la Chambre et donnait à cette compagnie le droit de présenter au ministre la liste de tous les autres administrateurs.

Sans doute, au cours des débats, le ministre des Travaux publics a affirmé que le Gouvernement « ne man-

(8) Décr. 23 sept. 1921, art. 8.

quera pas de consulter officieusement la Chambre de commerce du port principal pour la désignation des membres non fonctionnaires, dont le choix lui est exclusivement réservé » ⁽⁹⁾, mais cette promesse n'est pas explicitement insérée dans la loi, et il est certain que les droits des Chambres de commerce ont été restreints au profit de la représentation locale et régionale, qui, seule, possède une majorité certaine.

Les membres du conseil d'administration doivent réunir certaines conditions : être de nationalité française, jouir de leurs droits civils et politiques et posséder effectivement la qualité en laquelle ils ont été nommés. De plus, la loi prévoit certaines incompatibilités : « Ne peuvent être membres du conseil : 1° les fonctionnaires attachés au service dont il a la gestion; 2° les agents payés sur les fonds dont il dispose..... Les membres du conseil ne peuvent être entrepreneurs des services qu'il administre. »

Les fonctions du président du conseil d'administration sont incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député.

Les administrateurs du port, qu'ils soient nommés directement par décret ou présentés par une assemblée ou une collectivité, doivent être désignés dans le délai de deux mois qui suit la date du décret d'institution du port autonome.

Ils sont nommés pour une durée de six années et sont rééligibles dès l'expiration de leur mandat.

Le conseil est renouvelable par tiers tous les trois ans. Le renouvellement se fait par séries comprenant : le tiers

(9) Séance du Sénat du 8 juin 1920.

des membres désignés par la Chambre de commerce du port principal, le tiers des membres nommés par décret, et le tiers de l'ensemble des représentants du Conseil général, du Conseil municipal et des syndicats ouvriers. La répartition des membres entre ces séries et leur ordre de renouvellement doivent être réglés par le tirage au sort dans les trois mois de la constitution du conseil d'administration (10).

Lorsqu'une vacance se produit, pour cause de décès, de démission, d'expiration du mandat, de perte de la qualité en laquelle le membre a été nommé, de non-exécution pendant trois mois de la fonction d'administrateur et absence aux séances sans motif légitime, ou pour toute autre raison, le président du conseil porte le fait à la connaissance du ministre des Travaux publics. Ce dernier est chargé de nommer un remplaçant pour la durée à courir, en suivant le mode de désignation qui s'applique à la catégorie d'administrateur dans laquelle se produit la vacance.

Les fonctions d'administrateur sont gratuites et ne peuvent donner lieu qu'au remboursement des frais seuls qu'elles nécessitent.

Sans que le régime de l'autonomie ne soit aboli, le Conseil d'administration d'un port peut être dissous (11). Il peut l'être, pour raisons graves, qui sont de la compétence de l'Administration supérieure, sur le rapport des ministres des Travaux publics, des Transports, de la Marine marchande, du Commerce et de l'Industrie, par un décret rendu en Conseil d'Etat. Le décret doit exposer les

(10) Décr. 28 sept. 1921, art. 11.

(11) L. 12 juin 1920, art. 18.

motifs de cette mesure et nommer une délégation à qui est confié le soin d'expédier les affaires courantes.

b) *Fonctionnement et attributions.* — Dès sa formation, le conseil d'administration, convoqué par le préfet, qui préside, se réunit et détermine la composition de son bureau. Il nomme à cet effet un président, qu'il choisit parmi ses membres, sans que cette place revienne de droit à l'un d'entre eux comme le stipulait la loi du 5 janvier 1912; un vice-président, un commissaire des comptes et un secrétaire.

Le bureau constitué, le conseil se réunit sur convocation du président au moins une fois par mois et aussi souvent que les besoins du service l'exigent. Il ne peut délibérer valablement en principe que lorsque la moitié au moins de ses membres assistent à la séance. Toutefois, les délibérations prises à la suite de deux convocations successives, à trois jours d'intervalle, et dûment constatées, sont valables, quel que soit le nombre des membres présents. Les décisions sont prises à la majorité absolue des votants, et, au cas de partage, la voix du président est prépondérante (12).

Le directeur du port et le préfet ou son délégué ont droit d'entrée aux séances, mais ne peuvent prendre part au vote.

Le président du conseil d'administration veille à chaque instant à tout ce qui intéresse la gestion du port. Il est chargé de préparer, tous les ans, le rapport du conseil d'administration, qui, discuté en séance, donne un compte rendu détaillé de la marche des services et des résultats du trafic. Il doit être adressé avant le 1^{er} avril aux minis-

(12) Décr. 23 sept. 1921, art. 14.

tres des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie, et des Finances.

c) *Attributions* : Le conseil d'administration est l'organe auquel est confié le soin de résoudre tous les problèmes que peut soulever la gestion du port autonome, d'orienter sa politique générale et d'assurer son bon fonctionnement.

Ses attributions sont définies par la loi et sont de deux sortes : les unes sont exécutoires par elles-mêmes — sauf opposition du ministère des Travaux publics, le cas sera envisagé plus loin — les autres ne peuvent recevoir exécution qu'après avoir été approuvées par les autorités supérieures ⁽¹³⁾.

Le conseil donne son avis sur toutes les questions relevant des divers services publics intéressant le port.

Il statue définitivement sur tout ce qui concerne les travaux, l'outillage et l'exploitation du port ⁽¹⁴⁾, et prend, dans les limites fixées par les dispositions financières de la loi, toutes les mesures destinées à couvrir ces dépenses.

La loi du 14 décembre 1927, complétant la loi de 1920, a donné au conseil d'administration des pouvoirs étendus lui permettant de modifier les tarifs maxima d'usage des engins d'outillage concédés par le port ou lui appartenant.

Cependant, ces délibérations doivent être sanctionnées par l'Administration supérieure, si elles sont relatives à des ouvrages entraînant le concours financier de l'Etat ou apportent des « modifications ou transformations essentielles aux ouvrages et accès du port » ⁽¹⁴⁾.

(13) Loisy, Le régime administratif et financier des ports de commerce, *Le Sud-Ouest Economique*, 9 févr. 1923.

(14) L. 12 juin 1920, art. 10.

Cette sanction est nécessaire aussi pour les délibérations relatives à l'élaboration des budgets ordinaires. Les dépenses d'entretien peuvent être inscrites d'office par le ministre.

Le conseil d'administration ne se réunit en pratique qu'une fois par mois; aussi la loi prévoit-elle qu'il peut choisir plusieurs de ses membres et les constituer en un « comité de direction » ayant un caractère de suppléance et chargé de traiter les affaires urgentes dans l'intervalle des séances.

La loi ne fixe que le principe de ce nouvel organisme et laisse à l'assemblée le soin d'en fixer la composition et les attributions, à charge d'obtenir l'approbation du ministre.

B. — *Le Directeur du Port.*

La loi du 5 janvier 1912 n'avait placé, à côté du conseil d'administration, aucun organe de direction ou d'exécution. Le contrôle permanent du personnel et de la gestion du port, la surveillance de l'exécution des délibérations, étaient dévolus, dans le décret du 16 mars 1916, au président du Conseil. Ceci avait le double désavantage, d'une part, d'alourdir singulièrement la tâche du président, dont les fonctions étaient d'ailleurs gratuites; d'autre part, de ne pas réaliser d'unité de direction, aucun moyen d'action sur les services indépendants n'étant accordé aux dirigeants du port.

La gravité de ces lacunes apparut au cours de la guerre, dès que fut institué le chef d'exploitation unique, dont le rôle a été exposé plus haut; aussi la loi du 12 juin 1920 et le décret du 23 septembre 1921 créèrent-ils la fonction de directeur du port.

Le directeur est placé au sommet de la hiérarchie. Il possède un double caractère : il est l'organe d'exécution des délibérations du conseil d'administration, mais il est en même temps le représentant du Pouvoir central. A ce titre, il relève directement du ministre et réalise ainsi une liaison étroite entre le port et les pouvoirs publics, et il possède autorité sur tout le personnel et tous les services, ce qui entraîne une certaine unification dans la gestion.

Cette mesure tout à fait nouvelle, et dont les exemples sont rares dans notre législation, a soulevé de nombreuses critiques et a été l'objet de longs débats tant en ce qui concerne la nomination que les attributions du directeur.

Le mode de nomination qui a prévalu est le suivant : « le directeur, choisi sur une liste de présentation de 3 candidats, établie par le conseil d'administration, est nommé par décret sur la proposition du ministre des Travaux publics, des Transports et de la Marine marchande. » (15).

Dans l'avant-projet de loi, la nomination du directeur était l'œuvre du seul ministre. Les Chambres de commerce s'élevèrent contre ce procédé et réclamèrent cette prérogative pour le seul conseil d'administration. Cette solution ne put naturellement être admise, puisque le directeur a reçu de la loi des pouvoirs qui n'ont jamais appartenu au conseil.

Des représentants des ports proposèrent alors la procédure actuellement en vigueur, qui est d'ailleurs employée pour la nomination à certains emplois publics. Mais les Chambres de commerce ne s'en sont pas montrées satisfaites. Elles estiment qu'il peut être très difficile de trouver trois personnes ayant toutes les qualités requises pour

(15) L. 12 juin 1920, art. 8.

occuper ce poste si important, qui demande des connaissances générales et techniques considérables, ainsi qu'un sens très aigu de la diplomatie. Si on trouve ces personnes, il n'est pas de bonne politique de les mettre en concours. Elles auraient voulu ne présenter au ministre qu'un seul candidat. Cependant, ces revendications n'ont pas été admises, parce que le rapporteur de la loi, très conciliant, déclara que les Chambres de commerce seraient officieusement consultées avant que le décret ne paraisse, et fit remarquer que les conseils d'administration possédaient un moyen fort simple pour éviter tout conflit : réduire les émoluments du directeur ⁽¹⁶⁾.

Il semble bien que cette procédure est la seule qui permette au ministre, comme au conseil, d'exercer leurs prérogatives respectives.

Le directeur peut être relevé de ses fonctions, pour des motifs graves, par un décret rendu sur le rapport du ministre des Travaux publics, des Transports et de la Marine marchande, sur la proposition du conseil d'administration. Comme en matière de nomination, la décision est prise par le Pouvoir central, mais doit s'appuyer sur l'avis du Conseil d'administration, qui peut formuler ses désirs, mais n'a, en principe, aucun droit effectif, sauf l'action dont il a été déjà parlé.

La dualité des fonctions du directeur entraîne une double série d'attributions. En premier lieu, « il est l'agent d'exécution du conseil d'administration dans toutes les matières qui sont de la compétence de cette assemblée » ⁽¹⁷⁾. Il surveille la réalisation des délibérations et exerce toutes les fonctions qui lui sont déléguées dans le règlement intérieur.

(16) Séance du Sénat, 8 juin 1920.

(17) Loi du 12 juin 1920, art. 15.

Notamment, il nomme à tous les emplois du port, en se conformant aux lois et règlements spéciaux. Son action ne peut s'étendre à l'ingénieur en chef ni aux ingénieurs et conducteurs chargés de travaux. Ces agents doivent en effet être pris dans les cadres du personnel des Travaux publics et sont nommés directement par le ministre, après avis du conseil d'administration, qui fixe leurs émoluments. Il est à noter que les fonctions de directeur et d'ingénieur en chef peuvent être cumulées par une seule personne.

Le directeur établit les comptes d'administration; il procède aux achats et passe les marchés prévus.

En second lieu, il est l'agent du Pouvoir central. En cette qualité, il représente le ministre, de qui il relève directement.

« Il exerce dans les limites de la circonscription du port une action générale sur tous les services publics en ce qui concerne les affaires qui intéressent directement l'exploitation, notamment sur les services des travaux publics et des chemins de fer, de la navigation intérieure, des phares et des balises, des douanes, du pilotage, de l'inscription maritime, de l'inspection de la navigation, de la police sanitaire maritime et de la police générale du port. Il correspond directement avec les ministres et les directeurs généraux des services financiers pour les affaires rentrant dans leurs attributions et intéressant le port sans être de la compétence du conseil d'administration. Il lui est adressé ampliation de la correspondance échangée entre les ministres ou les directeurs généraux et les chefs de service qui coopèrent à l'exploitation du port lorsque les questions traitées intéressent le port. L'action du directeur est, dans tous les cas, subordonnée à la nécessité, pour les chefs de

service, d'assurer les fonctions d'intérêt général qui leur incombent. Toutes les fois qu'il y a désaccord entre le directeur du port et un chef de service, il en est référé aux ministres et aux directeurs généraux intéressés. » (18).

Le directeur du port convoque les chefs de service en des réunions périodiques, au cours desquelles les questions intéressant la gestion générale sont étudiées. Les usagers peuvent être autorisés à y assister et présenter leurs avis et revendications.

En cas d'absence, le directeur est remplacé dans ses fonctions par l'ingénieur en chef du port, et, au cas où les fonctions sont cumulées par une seule personnalité, par un ingénieur désigné à l'avance par le ministre des Travaux publics, après avis du conseil d'administration. Si l'absence se prolonge, un directeur intérimaire peut être désigné.

Au cours des débats portant sur la création du directeur du port, des critiques nombreuses furent adressées à cette institution. D'après M. Roustan, en effet, elle était contraire à l'esprit général de la loi, puisque, en pratique, deux autorités contradictoires étaient créées : l'une décentralisatrice, le conseil d'administration, l'autre centralisatrice, le directeur (19). Sans doute ce dernier apportait une unification des services, mais seulement au profit du ministre et du Pouvoir central.

D'autre part, la qualité de la fonction pouvait entraîner des heurts, le directeur étant dans une situation délicate, à la fois le sous-ordre du conseil et son supérieur. Le président d'une Chambre de commerce estime que « la création d'un directeur du port est inutile, car l'unité qu'elle

(18) L. 12 juin 1920, art. 15.

(19) Séance du Sénat du 8 juin.

apportera le conseil la réalise, et elle serait dangereuse, car cette unité s'accompagnerait de l'omnipotence d'un fonctionnaire ne relevant que du Pouvoir central » (19).

A l'heure actuelle, ces critiques paraissent vaines; les événements ont prouvé, en effet, que les deux organes d'administration pouvaient coexister et rester en parfaite union. Ils sont l'un et l'autre nécessaires pour apporter à la gestion des ports les deux améliorations si souvent réclamées : l'œuvre de décentralisation est accomplie par l'institution du conseil d'administration; l'existence du directeur a fait réaliser de grands progrès dans le sens de l'unification des services et permis d'apporter une certaine harmonie entre les activités si diverses qui concourent à la gestion des ports autonomes.

(19) Séance du Sénat, 8 juin 1920.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION FINANCIERE DES PORTS AUTONOMES

Tandis que, au point de vue administratif, les ports autonomes possèdent certains organes spéciaux qui leur permettent de s'administrer par eux-mêmes, dans les limites du contrôle supérieur qui sera exposé plus bas, au point de vue financier les libertés qui leur ont été accordées sont beaucoup plus restreintes et ne permettent même pas de parler d'autonomie financière. La loi les définit : « des établissements publics investis de la personnalité civile et soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics » (1).

Cependant, leur régime financier les représente comme une atteinte au principe de l'universalité budgétaire, la grande règle de comptabilité publique qui connaît un nombre si important d'exceptions, d'ailleurs le plus souvent parfaitement justifiées.

Ils peuvent se ranger dans l'exposé des finances publiques entre, d'un côté, l'étude des finances locales, départementales et communales, dont ils se rapprochent beaucoup et, de l'autre côté, celle des établissements publics dont l'autonomie est plus ou moins complète, entreprises industrielles de l'Etat, offices nationaux.

(1) Loi du 12 juin 1920, art. 2.

SECTION PREMIERE

CONTENU DES BUDGETS

Comme les collectivités, les ports autonomes donnent lieu chaque année à l'établissement de budgets qui leur sont propres.

Le budget se divise en un budget ordinaire, qui s'applique aux recettes et dépenses permanentes et normales, et en un budget extraordinaire, qui comprend celles qui ont un caractère passager ou exceptionnel.

A. — *Budget ordinaire.*

Le budget ordinaire comprend en recettes ⁽²⁾ :

1° Les produits des droits de quais et les centimes additionnels régulièrement autorisés. Ces droits, datant de 1872, ont été remaniés et relevés en 1918, et les pouvoirs publics eurent l'intention de conserver au budget général les suppléments de perception, mais devant les revendications des Chambres de commerce ces projets ont été abandonnés, et la totalité des droits de quais alimentent les caisses des ports autonomes. Ils ont été relevés par la loi du 28 mars 1928.

2° Les produits des péages locaux établis pour subvenir au maintien des profondeurs « des rades, passes, chenaux et bassins du port », et pour payer les dépenses relatives aux services organisés ou subventionnés « en vue d'assurer le sauvetage des navires, équipages, passagers et cargaisons, ainsi que la sécurité, la propreté, la police et la surveillance des quais et dépendances du

(2) L. 12 juin 1920, art. 11.

port » (3). Ils sont établis par la loi du 21 avril 1914 et les décrets des 16 janvier 1924 et 6 août 1926.

3° « Les produits des taxes et redevances de toute nature, dont la perception a été régulièrement autorisée », notamment les produits des services divers des postes de secours, de l'éclairage des engins, de réception et expédition des marchandises, de fourniture d'eau et d'électricité, de halage, amarrage et désamarrage des navires, balayage des quais, etc.

4° Les produits du domaine public du port.

5° Les produits de l'exploitation de l'outillage public directement administré ou affermé par le port et de l'exploitation des voies ferrées des quais. Ces taxes sont perçues pour l'usage de l'outillage du port, des places à quai, des hangars, des engins de levage, de manutention, de radoub.

6° Les produits divers : les intérêts des fonds placés, les restes à recouvrer des exercices antérieurs, les prélèvements sur les fonds de réserve et de roulement et les subsides de l'Etat pour contribution à l'entretien des ports.

Ces derniers subsides sont spéciaux à certains ports autonomes. En effet, les dépenses de l'entretien des ports doivent être couvertes à l'aide des péages locaux. Dans les ports de front de mer, les péages sont assez élevés, mais sont nettement insuffisants dans les ports établis en rivière, qui, pour assurer l'entretien des voies d'accès, peuvent avoir à effectuer des digues et des ouvrages fort onéreux (4). Ces derniers seuls, étant dans un cas excep-

(3) Budget du Port Autonome de Bordeaux, 1929.

(4) Voir Brindeau, rapport cité. Examen des articles de la loi.

tionnel, peuvent recevoir ces subsides. Cette disposition n'existait pas dans le texte de 1912, et c'est une des raisons du froid accueil avec lequel cette loi a été reçue par les Chambres de commerce de Rouen, de Nantes et de Bordeaux.

Le budget ordinaire contient en dépenses : toutes les dépenses annuelles et permanentes : celles de l'administration générale du port, les frais de contrôle, du conseil d'administration, de mission, de secrétariat, des bâtiments du personnel, des assurances et retraites, et celles de l'entretien du port, des ouvrages, de l'outillage, du domaine, des services divers et les restes à payer des exercices antérieurs et les dépenses imprévues. Les dépenses d'entretien et réparation sont obligatoires; elles peuvent être effectuées, s'il y a lieu, par les soins du ministre des Travaux publics, des Transports et de la Marine marchande, et être inscrites d'office au budget.

B. — *Budget extraordinaire.*

Le budget extraordinaire est formé des opérations ayant un caractère exceptionnel et accidentel, comme celles de premier établissement.

Il comprend en recettes ⁽³⁾ :

1° « Les subsides de l'Etat, du département, des communes, des Chambres de commerce, des groupements économiques et autres établissements publics et des particuliers pour les travaux d'amélioration et d'extension du port et de ses accès », ces subsides étant donnés « sous forme de subventions en capital ou d'annuités ».

(3) L. 12 juin 1920, art. 12.

2° « Les prélèvements sur les produits des péages locaux établis par les lois sur la marine marchande en vue de subvenir soit à l'amélioration des accès, soit à l'amélioration des ouvrages et de l'outillage du port. »

3° « Les produits des emprunts autorisés. » Les ports peuvent être autorisés par décret à émettre des emprunts pouvant être réalisés soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par voie de souscription publique, avec faculté d'émettre des obligations, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit Foncier de France, dans les conditions prévues par les lois.

4° « Les dons et legs. »

5° « Les recettes accidentelles », les produits divers, restes à recouvrer et prélèvements sur les fonds de réserve et de roulement.

Le budget extraordinaire contient en dépenses toutes celles qui ne sont pas énumérées dans le budget ordinaire. Ce sont celles afférentes à l'établissement, l'amélioration, l'extension des accès du port, des ouvrages et de l'outillage; le service et les frais accessoires des emprunts et les contributions pour les frais du personnel affecté spécialement aux travaux de premier établissement.

Toutes les opérations des ports autonomes sont retracées dans des comptes annuels, un compte d'administration présenté par le directeur et un compte de gestion établi par l'agent comptable. Ils sont tous les deux arrêtés par le conseil d'administration.

Pour assurer la liaison entre les exercices et une certaine souplesse dans le fonctionnement des ports, le décret prévoit la création de fonds spéciaux, alimentés par les

excédents de recettes, un fonds de réserve pour faire face aux dépenses imprévisibles et nécessaires un fonds de roulement pour assurer l'aisance de la trésorerie.

SECTION II

RÈGLES BUDGÉTAIRES

1° PRÉPARATION ET VOTE. — La préparation des budgets est l'œuvre de l'administration des ports. Les chefs de service font les évaluations des dépenses, en tenant compte des événements prévisibles et sans être soumis aux mêmes règles que les agents de l'Etat. Le directeur centralise les renseignements qui lui sont fournis et transmet le dossier au conseil d'administration. Dans la rédaction d'un avant-projet de loi, la préparation et la présentation du budget appartenaient au directeur; mais les Chambres de commerce se sont élevées contre cette solution et ont obtenu satisfaction. C'est le conseil lui-même qui établit le budget, le discute, en décide les dispositions, et le présente avant le 1^{er} août à l'approbation du ministre. Il doit tenir compte, dans la rédaction, de différentes règles de formes prises par arrêté des ministres des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie et des Finances.

2° EXÉCUTION. — Le décret du 23 septembre précise certaines règles concernant l'exécution du budget. Il prévoit notamment la fonction d'un agent comptable chargé d'effectuer toutes les recettes et les dépenses du port. Il est nommé par le conseil d'administration, avec l'agrément du ministre des Finances, et révocable dans les mêmes formes. Il est rémunéré par le port et doit fournir un cautionnement. Il doit, sous sa responsabilité, « faire toute

diligence pour assurer la rentrée de tous revenus, créances, legs, donations et autres ressources, faire procéder contre les débiteurs en retard aux exploits, significations, poursuites et commandement, à la requête du président du conseil d'administration, et acquitter les dépenses régulièrement mandatées » ⁽⁶⁾. Il reçoit les oppositions sur les sommes dues par le port.

Il est justiciable de la Cour des comptes, et doit se soumettre aux vérifications de l'Inspection générale des finances, à qui il doit présenter, sans qu'elle ait à se déplacer, tous les documents qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les budgets sont soumis au système de l'exercice, et les périodes d'exécution s'étendent :

- « jusqu'au 31 janvier pour l'achèvement des services de matériel;
- » jusqu'au dernier jour de février pour la liquidation et le recouvrement des droits acquis et pour l'émission des mandats;
- » jusqu'au 31 mars pour le paiement des dépenses. » ⁽⁷⁾.

a) *Dépenses*. — Pour les dépenses, l'engagement est l'œuvre du conseil d'administration et du directeur, mais pour celles supérieures à 3.000 francs le visa du commissaire aux comptes est nécessaire pour que l'engagement soit valable.

L'ordonnancement est l'œuvre du directeur. Ce dernier reste sous le contrôle du conseil d'administration, auquel il doit soumettre périodiquement un état de tous les man-

(6) Décr. 23 sept. 1921, art. 35.

(7) Décr. du 23 sept. 1921, art. 22.

dates délivrés pendant le trimestre précédent. Le paiement est effectué par l'agent comptable sous sa responsabilité.

Cependant, il est prévu au décret que certains travaux peuvent être confiés à des régisseurs, à la condition que ces derniers ne reçoivent pas de provisions supérieures à 400.000 francs et rapportent, dans un délai maximum de trente jours, les acquits des créanciers réels et les pièces justificatives.

b) *Recettes*. — La détermination des ressources des ports autonomes a été fixée par la législation.

Celles qui présentent le caractère d'impôts et de fiscalité sont établies par les lois et décrets. Celles qui constituent des taxes et des redevances qui prennent naissance dans les services rendus par les ports, sont perçues conformément à des tarifs arrêtés par le conseil d'administration, après avis du directeur et approbation de l'Administration centrale.

Les tarifs ne peuvent être relevés qu'après au moins trois mois d'application, et toutes les modifications doivent être portées à la connaissance des redevables par voie d'affiches, au moins un mois avant l'application du régime nouveau.

« Les taxes sont générales et doivent frapper tous les usagers dans les mêmes conditions. Toute convention contraire à cette disposition est nulle de plein droit, réserve faite toutefois des traités qui pourraient intervenir entre le conseil d'administration et l'Etat, dans l'intérêt des services publics. » (8).

Le recouvrement des recettes est confié, selon leur nature, à l'Administration ou au port.

Les droits de quais et les péages attribués aux ports

(8) Décr. 23 sept. 1921, art. 34.

autonomes par la loi continuent d'être perçus par l'Administration des douanes, comme les autres droits de navigation : les droits de francisation, congé et passeport, et les taxes de sécurité, de reconnaissance à l'arrivée, de statistique et de développement du commerce extérieur. Les produits de ces impôts sont versés tous les dix jours entre les mains de l'agent comptable et plus souvent si leur importance en fait sentir le besoin; les frais de perception et de procédure sont supportés par le port dans les mêmes conditions que par les villes et les Chambres de commerce. Les centimes additionnels aux péages locaux sont créés comme les péages eux-mêmes.

Les taxes d'usage des installations de l'outillage public des ports autonomes et les recettes domaniales sont directement liquidées et recouvrées par les services du port, le service domanial et le service de l'outillage, et centralisées ensuite entre les mains de l'agent comptable.

Les fonds libres sont obligatoirement déposés au compte courant du Trésor, sauf les fonds provenant des emprunts réalisés et momentanément sans emploi, qui peuvent être placés en rentes françaises nominatives⁽⁹⁾. Ils portent intérêt dans les conditions déterminées par le ministre des Finances pour les fonds libres des communes. Si un exercice se solde définitivement par un excédent de recettes, l'amortissement des dettes et le prélèvement du fonds de réserve effectués, le conseil d'administration peut présenter au ministre des propositions tendant à diminuer les taxes en vigueur ou à conserver ces sommes en prévision de besoins ultérieurs. Le ministre des Travaux publics,

(9) Décr. 23 sept. 1921, art. 27.

après avis conforme des ministres du Commerce et des Finances, statue sur ces propositions.

3° CONTRÔLE. — En dehors des contrôles généraux prévus par la législation et qui s'appliquent à tous les services assurant la gestion des deniers publics, comme ceux de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances, ou celui de l'inspecteur général de contrôle, — le rôle de ce dernier sera exposé plus loin, — le décret du 23 septembre 1921 organise un contrôle budgétaire spécial qui joue à l'intérieur même du port et s'exerce en cours d'exercice.

Ce contrôle est effectué par un commissaire aux comptes, choisi par le conseil d'administration parmi ses membres, et porte principalement sur l'engagement des dépenses et sur leur ordonnancement :

« Le commissaire aux comptes examine les propositions d'engagement de dépenses au point de vue de l'imputation et de l'évaluation de la dépense, de la disponibilité des crédits et de l'exécution du budget, en conformité des votes du conseil d'administration et des dispositions législatives et réglementaires. »⁽¹⁰⁾. Le projet de budget et toutes les affaires intéressant l'administration financière du port sont communiqués au commissaire des comptes.

Tous les marchés, contrats, décisions et toutes propositions d'engagement de dépenses nouvelles supérieures à 3.000 francs ne sont valables que s'ils sont revêtus d'un visa du commissaire.

Le commissaire aux comptes tient un registre divisé en deux colonnes. Sur la première est inscrite, par les soins

(10) Décr. 23 sept. 1921, art. 28.

de l'agent, la totalité des dépenses engagées, classées en dépenses permanentes et éventuelles. La deuxième contient, en regard, tous les crédits ouverts au budget, les divers actes rectificatifs et les faits de nature à modifier les évaluations primitives.

La simple lecture du registre permet de se faire une idée précise de la situation financière du port à un moment donné. Le commissaire aux comptes présente à la fin de chaque trimestre, au conseil d'administration, un tableau des suppléments des crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires en cours d'exercice.

Au point de vue financier, les ports autonomes demeurent étroitement rattachés à l'Etat. Sans doute, le budget ordinaire est doté de ressources propres suffisantes pour assurer la marche normale des services et un fonctionnement satisfaisant du port. Les pouvoirs accordés récemment au conseil d'administration donnent aux recettes toute l'élasticité compatible avec le principe du consentement des contribuables à l'impôt.

Mais le budget extraordinaire se présente comme ne pouvant être équilibré qu'à l'aide de subventions et de subsides de l'Etat et des collectivités publiques. Plus le commerce se développera, plus les progrès techniques de la navigation maritime seront grands, et plus les travaux d'extension et d'amélioration des ports seront onéreux et hors de proportion avec des ressources purement locales. C'est la raison pour laquelle il a paru nécessaire au législateur de conserver tout l'appareil de règles budgétaires, qui sont sans doute gênantes pour le port, mais sont aussi le gage d'une gestion saine et durable des établissements maritimes.

CHAPITRE IV

LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les ports autonomes constituent des services publics locaux. Il résulte de leur nature même que leur gestion doit être soumise à la surveillance du Pouvoir central.

Cette surveillance, organisée par la loi du 12 juin 1920 et le décret du 23 septembre 1921, est double : elle s'exerce d'une part, préventivement et sur pièces, sur toutes les délibérations du conseil d'administration et appartient au ministre; de l'autre, sur place, en cours d'exécution des travaux, et est confiée à un inspecteur général des Ponts et Chaussées.

SECTION PREMIERE

CONTRÔLE SUR LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

La loi prévoit qu'« aussitôt après chaque séance du conseil d'administration une ampliation du procès-verbal des délibérations est adressée au ministre des Travaux publics, des Transports et de la Marine marchande, ainsi qu'au ministère du Commerce et de l'Industrie. » (1).

Les services centraux des ministères étudient les décisions qui sont ainsi portées à leur connaissance et peuvent, au cas où elles sont jugées contraires aux intérêts

(1) Loi du 12 juin 1920, art. 14.

des ports ou aux lois et règlements, les annuler. Mais leurs moyens d'action sont différents suivant que ces décisions sont de la compétence exclusive du conseil d'administration ou doivent être soumises à l'approbation du ministre. Ces deux catégories ont été étudiées au cours d'un chapitre antérieur.

Les délibérations relatives aux objets sur lesquels le conseil d'administration statue définitivement peuvent être frappées d'opposition par le ministre des Travaux publics dans un délai de huit jours, qui a pour point de départ la transmission du procès-verbal. Elles deviennent exécutoires, soit par un avis de non-opposition, soit par l'expiration pure et simple du délai prévu.

« En cas d'opposition, le ministre doit statuer dans le délai d'un mois à partir de l'opposition. Passé ce délai, la délibération devient exécutoire.

» Le ministre peut, après l'avis du Conseil supérieur des Travaux publics, annuler la délibération par une décision motivée qui n'est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir ou violation de la loi. En cas de recours, le Conseil d'Etat doit statuer dans le délai de deux mois. »

Un contrôle beaucoup plus étroit est exercé sur les décisions plus importantes qui peuvent entraîner le concours financier de l'Etat ou des transformations essentielles dans le port. Les délibérations qui les comportent sont enlevées de la compétence exclusive du Conseil d'administration et elles ne sont valables que si elles sont expressément autorisées par le ministre des Travaux publics. Les mesures d'exécution ne sont possibles que lorsqu'elles ont reçu l'approbation ministérielle.

SECTION II

CONTRÔLE SUR LE FONCTIONNEMENT DU PORT

La loi de 1920 prévoit qu'en dehors de la surveillance préventive exercée sur les délibérations « toutes les opérations du conseil d'administration sont placées sous le contrôle du ministre des Travaux publics, des Transports et de la Marine marchande, qui fait inspecter et vérifier le fonctionnement de tous les services par des membres du Conseil supérieur des Travaux publics désignés à cet effet, ainsi que par les fonctionnaires chargés du contrôle de l'exécution du budget des Travaux publics » (2).

Ce contrôle est minutieusement précisé par le décret du 23 septembre 1921. Il est effectué par un « inspecteur général de contrôle », choisi dans le cadre des inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées par le ministre qu'il représente et de qui il tient le droit de procéder à toutes les constatations nécessaires.

Il effectue chaque année sur place une tournée d'inspection, vérifie le fonctionnement de chaque service du port, inspecte le personnel, visite les bureaux, ateliers et chantiers, se rend compte par lui-même des travaux en projet ou en voie d'exécution et d'achèvement.

Dans l'intervalle de ses tournées, il correspond directement avec le président du conseil d'administration et le directeur et « prend connaissance des délibérations, des registres, écritures et correspondances des autorités et des agents et de tous les documents qui peuvent lui être uti-

(2) L. 12 juin 1920, art. 16.

les pour étudier la situation active et passive du port » (3).

Il consigne ses observations dans un rapport annuel ayant pour objet de rendre compte de la situation du port au point de vue technique, économique et financier, et d'indiquer les améliorations qu'il lui paraît possible d'introduire dans les différents services.

Ce rapport, adressé au ministre des Travaux publics, est porté à la connaissance du conseil d'administration, qui peut présenter ses observations, et transmis au Conseil général des Ponts et Chaussées. Copie en est adressée au préfet.

Cette surveillance, exercée par l'inspecteur général de contrôle, est permanente et porte sur l'ensemble des activités du port. Si le ministre désire avoir des renseignements particuliers sur un point précis, il peut envoyer en mission spéciale des membres du Conseil général des Ponts et Chaussées, des fonctionnaires du contrôle de l'exécution du budget, et tout autre fonctionnaire des Travaux publics. Il notifie sa décision au conseil d'administration. Ces contrôleurs se déplacent, jouissent de tous les droits de l'inspecteur général, mais seulement dans la limite des opérations qui leur sont assignées et sont définies dans la note du ministre qui fixe leurs attributions.

(3) Décr. 23 sept. 1921, art. 40.

CHAPITRE V

EXAMEN CRITIQUE DU NOUVEAU REGIME

Maintenant que les lignes principales du régime nouveau, mis à la disposition des ports maritimes par la loi de 1920, sont exposées, il convient d'en apprécier la valeur au point de vue théorique et pratique.

Les avantages de l'autonomie, au point de vue construction de l'esprit, sont patents. Il est d'ailleurs à remarquer que les grandes dispositions prises par le législateur l'ont été en fonction des réclamations renouvelées des usagers et afin d'atténuer les inconvénients bien connus du régime antérieur.

La création du conseil d'administration, chargé d'assurer la gestion générale du port, a eu pour résultat d'apporter dans ce domaine la décentralisation si vivement souhaitée. Sa composition met en présence des représentants de tous les intérêts en jeu. Les représentants locaux sont en majorité. Ils connaissent mieux que des fonctionnaires de l'Administration centrale, quelle que soit d'ailleurs leur valeur, les besoins du port — ce sont les leurs. Ils ont tout avantage à réaliser un développement aussi complet que possible de l'activité économique de leur ville et de la région — c'est l'accroissement même de leurs affaires qu'ils réalisent. C'est pour cette raison qu'il convenait de freiner leurs ambitions, qui auraient facile-

ment pu devenir trop vastes. L'élément pondérateur est formé par le bloc des membres nommés par décret qui représentent le Pouvoir central. Ils ont connaissance de toutes les demandes d'extension de tous les ports français, et savent combien les travaux maritimes sont onéreux. Ils sont chargés de maintenir l'équilibre entre l'activité économique de la région et les possibilités du port, et toute disproportion entre ces deux éléments est fâcheuse. Enfin, ils représentent les intérêts nationaux, connaissent les avantages qu'il peut y avoir à un moment donné à intensifier le développement d'un port, quelquefois au détriment des autres, pour assurer le trafic du pays, surtout en cas de conflit armé.

La création de la fonction de directeur des ports, bien qu'elle ait été vivement critiquée et qualifiée d'inutile et même dangereuse, semble présenter des avantages certains. C'est un excellent moyen, en plaçant le directeur du port sur le même plan que le président du conseil d'administration dans la hiérarchie de l'établissement, de réaliser, d'une part, la coordination des services intéressés, sans laquelle l'unification de la direction aurait été vaine; de l'autre, la liaison du port avec les pouvoirs publics et toutes les administrations de la région desservie.

Le directeur possède autorité sur tous les services et peut faire concourir à la réalisation d'un but unique, aussi bien les ingénieurs placés directement sous ses ordres, les chefs chargés des travaux neufs, de l'outillage, de l'exploitation, du service maritime, des affaires commerciales, que les directeurs des administrations locales dont l'activité se rapporte aux objets envisagés.

Il existe d'ailleurs sur ce point quelque lacune. Les droits très vastes des directeurs, établis formellement dans

le texte de loi, n'ont pas été suffisamment précisés dans le décret. Des heurts peuvent se produire à cause du particularisme des fonctionnaires et du soin jaloux avec lequel ils veillent à leurs prérogatives.

Une liaison étroite existe entre l'autorité supérieure et le port. Le directeur est nommé par le ministre et choisi dans le cadre des ingénieurs des Ponts et Chaussées, dont le conseil général exercera le contrôle du port. Ce choix, grâce à l'esprit de corps bien connu de ce cadre des Travaux publics, entraîne une compréhension commune de tous les problèmes. La création de l'inspecteur général de contrôle, qui exerce un contrôle « personnel unique et agissant »⁽²⁾ au lieu de l'ancien « anonyme et languissant »⁽²⁾, est un des avantages patents de l'autonomie. « Toutes les fois qu'il a été appliqué, il en est résulté une rapidité d'instruction tout à fait remarquable. »⁽²⁾.

Le port étant enfin une entité peut être une liaison intime avec les organisations économiques et administratives de tout l'arrière-pays. Par son service commercial et publicitaire, il peut faire connaître tous les avantages qu'il accorde aux industriels et commerçants et les mettre en rapport avec les chefs d'entreprise étrangers. Il peut aussi, quand il y a intérêt à développer une branche d'activité, apporter aux promoteurs le concours de sa compétence, peut-être même dans l'avenir une aide financière dans des conditions qui seraient établies par une législation nouvelle.

Les lenteurs qui retardaient l'exécution des travaux ont été atténuées. Cette réforme a été l'œuvre du titre II de la loi du 12 juin 1920. Elle n'a pas été encore étudiée,

(2) Levêque, *L'autonomie du port de Bordeaux*, p. 9.

car elle s'adresse à l'ensemble des ports maritimes, qu'ils aient ou non opté pour l'autonomie. Quoiqu'elle ne se rapporte qu'indirectement à la matière envisagée dans cet exposé, ses dispositions principales vont être résumées.

Aux termes de la loi, l'autorité compétente pour décider s'il y a lieu ou non à exécuter des travaux, qui était autrefois la loi en tout état de cause, est devenue un décret rendu en Conseil d'Etat pour les travaux engageant, pour l'Etat, des dépenses comprises entre 1 et 40 millions, et une décision des ministres des Travaux publics, des Transports et de la Marine marchande lorsque l'aide financière de l'Etat est nulle ou inférieure à 1 million.

Les enquêtes prévues sont menées par les soins d'une commission permanente instituée dans chaque port par un arrêté préfectoral et les délais de procédure sont diminués.

Au point de vue pratique, les usagers des ports ont tiré des bénéfices certains de l'autonomie.

Dans le régime ancien, en effet, les décisions prises par les membres des Chambres de commerce étaient quelquefois guidées par des intérêts particuliers. Les membres de ces compagnies sont des commerçants et industriels, mais qui n'ont pas une connaissance aussi approfondie des questions maritimes et techniques que des questions commerciales. Avec l'autonomie, les ingénieurs ont les qualités contraires, ayant passé la plus grande partie de leur vie dans les ports. Il est donc naturel que la collaboration de ces deux catégories soit la plus avantageuse. C'est ce que réalise l'autonomie par la création du conseil d'administration, du directeur et du comité de direction, au sein duquel cette fusion est permanente.

Le régime de l'autonomie possède sur le régime ancien de contrôle général de l'Etat des avantages certains. Mais il n'est pas parfait, et des inconvénients proviennent de ce que les textes contiennent encore quelques lacunes et ne sont pas toujours appliqués avec l'esprit libéral qui présidait à leur élaboration.

Il serait sans doute avantageux de confier au conseil d'administration des pouvoirs plus complets en matière financière, surtout dans l'établissement des budgets et dans l'engagement des dépenses peu importantes. Au point de vue administratif, il peut être utile d'étendre l'action du port en dehors de la circonscription qui lui est attribuée, pour lui permettre de guider le développement économique de la région tout entière dans les sens les plus avantageux et de préciser les droits du directeur sur les autres administrations locales. A ce point de vue, il a déjà été demandé que le directeur du port autonome soit nommé par décret pris en conseil des ministres pour qu'il reçoive délégation directe de chacun d'eux ⁽³⁾.

Mais il faut souhaiter, plutôt qu'une réforme, l'application des textes de la loi et du décret avec un esprit libéral. Le contrôle sur les délibérations du conseil d'administration par le ministre a été dans plusieurs cas appliqué avec une extrême rigueur et a été une source de difficultés par les ports. Il est désirable, sans l'abandonner, de l'assouplir, puisqu'il fait double emploi avec la surveillance effective de l'inspecteur général de contrôle.

L'autonomie se présente comme un mode d'administration des ports plus moderne et plus logique que le régime normal. Il a l'avantage de faire bénéficier les établisse-

(3) Vœu du Congrès national des Travaux publics français, déc. 1928.

ments maritimes d'une certaine liberté, et c'est beaucoup (4).

Sans doute les Administrations centrales s'opposent, dans la limite de leur puissance, à cet état de fait, et ne peuvent s'habituer à l'idée que leurs prérogatives vis-à-vis de ports importants ont été diminuées; mais il faut laisser le temps accomplir son œuvre d'apaisement. En matière maritime comme dans tous les domaines, les évolutions doivent être lentes, et les réformes hâtives présentent bien des dangers.

Le nouveau régime a été appliqué en France à trois grands ports : au Havre et à Bordeaux par le décret du 13 novembre 1924, à Strasbourg par la loi du 26 avril 1924. Pour mieux l'apprécier, il convient maintenant de rechercher les résultats qu'il a donnés dans la pratique; ce sera l'objet des chapitres qui suivent.

(4) Il convient de rappeler la devise du port autonome de Bordeaux :
« *Secunda libertate prodit* ».

TROISIÈME PARTIE

L'APPLICATION DE L'AUTONOMIE AU PORT DE BORDEAUX

La loi du 12 juin 1920 a été appliquée à Bordeaux par le décret du 13 novembre 1924. Le régime nouveau a fonctionné à partir du 1^{er} janvier 1925.

Les efforts réalisés dans tous les domaines par l'Administration du port autonome pour assurer l'expansion économique bordelaise ont été considérables. Les résultats obtenus sont du même ordre, mais si nombreux et divers qu'il est impossible de les mettre chacun en lumière comme il conviendrait. Ils dépasseraient de beaucoup le cadre de cet exposé.

Aussi faudra-t-il, après avoir retracé les possibilités économiques de la région du Sud-Ouest, se contenter de marquer brièvement les conditions dans lesquelles le régime nouveau a été appliqué à Bordeaux; les grandes améliorations qui ont été apportées à l'établissement maritime; l'incidence qu'elles ont eue sur le développement du trafic; enfin la place qu'occupe actuellement Bordeaux parmi les grands ports français.

CHAPITRE PREMIER

SITUATION GEOGRAPHIQUE ET POSSIBILITES ECONOMIQUES DE BORDEAUX

Bordeaux, jusque dans ses plus lointaines origines, a toujours été une place de commerce réputée.

Déjà, à l'époque gallo-romaine, elle était un centre d'affaires important, en relation avec l'Espagne, l'Angleterre et le nord de la Gaule, où elle exportait ses vins. Cette prospérité disparut lors des grandes invasions, et la ville fut pillée à trois reprises par les Wisigoths, les Arabes et les Normands (1).

En 1152, l'Aquitaine fut placée sous la domination anglaise, et le commerce de la métropole fut de nouveau florissant. Une flotte de 200 navires assura le trafic des vins, des blés, des draps entre les deux pays, et un privilège commercial lui fut accordé par le roi d'Angleterre.

Après la bataille de Castillon, la province revint à la France, et le commerce se ressentit de cette modification politique, mais, après un court temps d'arrêt, reprit avec vigueur. Au xvm^e siècle, grâce au commerce avec les « Iles », les Antilles, Bordeaux pouvait s'enorgueillir d'être indiscutablement le premier port de France et de monopoliser le quart du trafic national.

Cette suprématie disparut par suite de la perte des colonies d'Amérique, mais l'activité commerciale, après

(1) Au cours des années 418, 732 et 844.

un moment d'éclipse, s'intensifia de nouveau pendant les années de libre-échange ⁽²⁾ pour se ralentir lors de l'introduction en France du protectionnisme ⁽³⁾. D'autres ports ont été créés et se sont développés; à l'heure actuelle, le port de Bordeaux dispute la troisième place au Havre et à Dunkerque, pour l'importance du tonnage des marchandises manutentionnées.

Cette vitalité commerciale peut, en partie, s'expliquer par le tempérament de la population bordelaise, qui est, par hérédité, douée pour le négoce, a la passion des voyages, et ne craint pas de s'exiler pour aller tenter fortune ou créer des comptoirs en Amérique latine et sur les côtes africaines.

Aux habitudes séculaires des habitants, il convient d'ajouter que Bordeaux, construite au centre d'une région riche et fertile, et en communication naturelle avec de nombreux pays, possède une situation géographique privilégiée.

Le port est situé à 96 kilomètres de la mer, sur les rives de la Garonne. Ce fleuve, l'un des plus importants de France, a un débit moyen presque quadruple de celui de la Seine ⁽⁴⁾. A 25 kilomètres en aval de la ville, au Bec d'Ambès, il reçoit les eaux de la Dordogne et devient la Gironde, qui se jette en droite ligne dans l'Océan Atlantique et constitue une sorte de bras de mer d'une largeur moyenne de 3 à 6 kilomètres. La marée se fait sentir jusqu'à 140 kilomètres de l'Océan, et est une aide précieuse à la navigation.

(2) A partir de 1860.

(3) L. 1892.

(4) 650 mètres cubes contre 175 : Fallex et Mairey, La France et ses Colonies.

SECTION PREMIÈRE

RELATIONS AVEC L'ARRIÈRE-PAYS

Bordeaux, située dans la plaine, est la métropole incontestée du Sud-Ouest avec ses 300.000 habitants, non compris ceux de sa vaste banlieue. Son champ d'action est limité au sud par les Pyrénées, à l'est par le Massif Central, mais son activité contourne ces obstacles naturels et se propage dans l'est de la France et à l'étranger. La superficie de l'arrière-pays est sans conteste moins considérable que celle de l'hinterland de Rouen ou de Dunkerque, mais cette lacune est comblée en partie par la variété extrême des richesses que l'on y trouve.

Au point de vue agricole, toutes les productions des climats tempérés y sont représentées, et la région a le quasi-monopole des vins de qualité.

Au point de vue industriel, on rencontre à Bordeaux les industries chimiques, pétrolifères, métallurgiques, celles de l'alimentation, du bois, du cuir. Elles se développeront sans nul doute dans tout le pays dès que pourront être exploitées les sources d'énergie que possèdent les Pyrénées.

La liaison entre Bordeaux et son arrière-pays est assurée par l'existence de trois voies naturelles : l'une au Nord, qui unit les Bassins de la Dordogne et de la Loire, en passant par le seuil du Poitou; une autre au Sud, qui, longeant l'Atlantique, met en communication la France et l'Espagne par la trouée du Somport; une autre à l'Est, qui rejoint la Méditerranée.

L'existence de ces voies naturelles a favorisé le développement des communications entre Bordeaux et l'arrière-pays.

Le réseau routier, particulièrement dense en Gironde, a comme ossature les routes nationales se dirigeant vers Saint-Malo, Paris, Lyon, par le Massif Central, Toulouse et Marseille, Bayonne et l'Espagne. Elles sont disposées en forme d'éventail tourné vers l'Est, avec Bordeaux pour centre, et sont doublées de voies ferrées.

Bordeaux est la tête de ligne des trois grands réseaux du Midi, de l'Orléans et de l'Etat. Il existe en outre une ligne desservant le Médoc, récemment rachetée par la Compagnie du Midi, rejoignant les chemins de fer économiques des Landes, et une ligne de ceinture contournant la ville par l'Ouest.

Les voies des quais, qui atteignent une longueur de plus de 180 kilomètres et sont à grand trafic, sont raccordées à l'une des cinq gares, qui sont elles-mêmes reliées les unes aux autres.

Les communications par voie d'eau sont nombreuses mais ne peuvent assurer qu'un faible trafic. Tous les affluents de la Dordogne et de la Garonne convergent vers Bordeaux, mais les rivières ne sont navigables que sur une partie minime de leur cours.

Une grande voie de pénétration établit la liaison entre l'Atlantique et la Méditerranée. Elle emprunte le lit de la Garonne jusqu'à Castets-en-Dorthe, le canal latéral à la Garonne jusqu'à Toulouse, le canal du Midi jusqu'à Sète, enfin le canal de Sète à Beaucaire. Mais ce canal est mal entretenu, de dimensions trop faibles, et coupé d'écluses trop nombreuses. Il serait souhaitable, étant donné son intérêt tant économique que stratégique, qu'il soit un jour amélioré (5).

(5) Lévêque, Le Port de Bordeaux, *Revue des sciences politiques*, oct. 1930.

Enfin, à 12 kilomètres du Centre de Bordeaux, est situé le port aérien de Mérignac. Il est d'une contenance de 300 hectares et a été récemment confié à la Chambre de Commerce. Les lignes de Bordeaux vers Paris, Biarritz, Madrid, vers Toulouse et le Maroc, l'Afrique occidentale française et l'Amérique du Sud, vers Genève, la Suisse et l'Europe centrale, sont en exploitation; deux autres en projet.

SECTION II

RELATIONS MARITIMES

Le port de Bordeaux possède donc un réseau de communications terrestres très dense, le reliant à son arrière-pays, au reste de la France et aux pays de l'Europe centrale, notamment la Suisse, dont il assure une grande partie du trafic.

Placé au fond du Golfe de Gascogne, il est la porte naturelle ouverte en Europe vers les continents baignés par l'Atlantique, surtout dans sa partie sud, et le réseau maritime le reliant à ces contrées est parfaitement compris.

Bordeaux se présente comme un port colonial, et ses foires annuelles rappellent toujours le caractère particulier de son activité commerciale.

C'est le point le plus rapproché de nos possessions africaines. Il est en relations constantes avec le Maroc, l'Afrique occidentale française, Sénégal, Soudan, Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey et l'Afrique équatoriale française, Gabon, Moyen-Congo, Oubangui-Chari, Tchad, qui expédient spécialement leurs graines oléagineuses, leur bois, leur caoutchouc.

Il est aussi en rapports étroits avec les possessions

d'Amérique, de Guyane et des Antilles, dont il reçoit les sucres, les rhums, les bois, les cacaos.

Bordeaux a aussi de tout temps tourné ses regards vers l'Amérique et est en relations suivies avec les Républiques de l'Amérique centrale et les pays de l'Amérique latine, le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay, la Bolivie, le Venezuela, la Colombie. Dans toutes ces contrées, l'influence française est restée vivante, et Bordeaux assure la grande majorité des échanges avec ces pays ⁽⁶⁾.

En dehors de ces grandes lignes de navigation, il en existe d'autres, ayant les points de direction suivants : l'Amérique du Nord et le Canada; l'Angleterre, surtout le Pays de Galles, les pays Scandinaves, Allemagne et Europe du Nord; le Canal de Panama vers le Pacifique, et une ligne vers l'Extrême-Orient, qui contourne l'Espagne, et se dirige par Suez, Djibouti, Ceylan, Singapour, vers les Nouvelles-Hébrides et la Nouvelle-Calédonie.

A cela il faut ajouter les navires de grande pêche, chalutiers et voiliers, qui viennent apporter leurs prises, principalement des morues pêchées à Terre-Neuve, en Islande ou au Spitzberg.

Ces diverses lignes, de long cours, de cabotage, de trafic postal et de passagers, sont exploitées par plus de trente compagnies de navigation représentées à Bordeaux.

Les paquebots rapides de luxe, comme le *Lutétia* et le *Massilia*, qui jaugeant 16.000 tonnes et ont 183 mètres de long, peuvent venir s'amarrer en plein cœur de la ville et y recevoir leurs passagers.

Il convient de mentionner spécialement *L'Atlantique*

(6) Bordeaux et l'Amérique latine, *Le Sud-Ouest Economique*, numéro spécial, 1930.

unité de 40.000 tonnes, de 227 mètres de long sur 30 de large, et pouvant recevoir 1.280 passagers, que la Compagnie Sud-Atlantique avait mis en service sur la ligne de Buenos-Ayres le 24 septembre 1931. Tout le monde a présents à la mémoire les détails de la catastrophe qui a mis fin si rapidement à sa carrière et privé le port autonome de sa plus belle unité. Pour lui assurer toutes les facilités possibles, de grands travaux, qui seront décrits plus loin, avaient été entrepris. Ils subsistent et pourront rendre service au successeur de *L'Atlantique*.

Le tableau suivant, qui indique les lignes régulières de navigation au départ de Bordeaux, donnera une idée de l'importance du port et de l'influence qu'il peut avoir sur les différentes contrées du monde qu'il dessert (7).

TABLEAU DES LIGNES REGULIERES DE NAVIGATION
AU DEPART DE BORDEAUX

COMPAGNIES DE NAVIGATION ET LIGNES RÉGULIÈRES.

- Compagnie Générale Transatlantique* : Bordeaux-Casablanca (paquebots); Bordeaux-Casablanca-Port-Lyautey, Mazagan, Fedhala (cargos); Bordeaux-Antilles, Côte Ferme, Cristobal (C. Z.); Bordeaux-Antilles-Haïti; Bordeaux-Algérie-Tunisie (cargos).
- Compagnie des Chargeurs Réunis* : Bordeaux-Amérique du Sud (paquebots); Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique (paquebots); Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique (cargots); Bordeaux-Indochine (paquebots).
- Compagnie Sud-Atlantique* : Bordeaux-Amérique du Sud (paquebots de luxe).
- Compagnie des Transports Maritimes de l'A. O. F.* : Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique (Dakar-Konakry) (carpos).
- Compagnie Delmas frères et Vieljeux* : Bordeaux-Tanger-Algérie-Tunisie (cargos mixtes).
- Compagnie des Messageries Maritimes* : Bordeaux-Tahiti-Nouvelle-Calédonie (vià Panama); Bordeaux-Adriatique (vià Marseille).
- Compagnie Nantaise de Navigation* : Bordeaux-Espagne; Bordeaux-Portugal-Maroc.

(7) Extrait des tableaux publiés par l'*Annuaire de la Gironde*, 1933.

- Société d'exploitation de la Compagnie Havraise Péninsulaire de Navigation* : Bordeaux-Oran-Alger, Port-Saïd-Djibouti-Madagascar-Réunion.
- Société Navale de l'Ouest* : Bordeaux-Espagne; Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique.
- Worms et Compagnie* : Bordeaux-Ports Français (cabotage national); Bordeaux-Anvers; Bordeaux-Brême-Hambourg; Bordeaux-Dantzig; Bordeaux-Espagne (Pasajes).
- Etablissements Maurel et Prom* : Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique (Dakar, Foundiougne, Kaolack).
- Etablissements Devès et Chaume* : Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique (Dakar, Foundiougne, Kaolack).
- America France Line* : Bordeaux-New-York-Philadelphie-Boston.
- Armement Deppe* : Bordeaux-Anvers.
- V. H. Muller et Cie* : Bordeaux-Rotterdam (direct).
- Compagnie Royale Néerlandaise* : Bordeaux-Amsterdam (direct).
- Det Bergenske Dampskibs Selskab* : Bordeaux-Stockholm (direct).
- Stockholm Rederiaktiebolag Svea* : Bordeaux-Danemark-Suède-Norvège-Finlande.
- Fearnley and Eger Line* : Bordeaux-Oslo (direct).
- Rederiatiebolaget Svenska Lloyd* : Bordeaux-Cothembourg (direct).
- Finska Angfartygs Aktiebolaget* : Bordeaux-Helsingfors (direct).
- Fred Olsen* : Bordeaux-Iles Canaries.
- Holland West Afrika Lijn* : Bordeaux-Côte Occidentale d'Afrique (cargos mixtes).
- General Steam Navigation Cie* : Bordeaux-Southampton-Londres-Hull-Leith.
- Moss-Hutchison Lines* : Bordeaux-Manchester; Bordeaux-Bristol-Swansea; Bordeaux-Glasgow.
- Hamburg America Linie* : Australie-Bordeaux.
- Norddeutscher Lloy* : Australie-Bordeaux.
- Norwegian County Line* : Bordeaux-Canada.
- Roland Linie* : Bordeaux-Brême-Hambourg.
- Scandinavián East Africa Line* : Bordeaux-Madagascar-Réunion-Maurice (via Le Cap de Bonne-Espérance, sans escale).
- Sociedad Geral do Comerico e Transportes Lda* : Bordeaux-Portugal (Lisbonne, Porto, Sétubal).
- Standard Line* : Bordeaux-Portugal (Lisbonne-Porto-Faro-Sétubal).
-

CHAPITRE II

L'INSTITUTION DE L'AUTONOMIE A BORDEAUX

SECTION PREMIERE

FORMALITÉS PRÉALABLES

A peine les dispositions du décret du 23 septembre 1921 étaient-elles connues que les représentants des groupements économiques de Bordeaux se livraient déjà à l'étude des conditions dans lesquelles l'autonomie pouvait être instituée dans leur port.

Le bureau de la Chambre de commerce présenta aux séances des 31 octobre et 29 novembre 1922 deux rapports constatant : l'un, que les dépenses à supporter par l'Etat ne seraient pas supérieures, une fois la réforme réalisée, à celles qui lui incombaient antérieurement; l'autre, que la Chambre de commerce, quoique amputée d'une partie de ses revenus, pourrait cependant faire face dans l'avenir à tous ses engagements.

Le Comité de la région économique de Bordeaux et du Sud-Ouest se réunit et aboutit à la conclusion suivante : « l'expérience du régime d'autonomie peut être tentée utilement et avec chance de succès par le port de Bordeaux » (1).

Le 1^{er} décembre 1922, la Chambre de commerce se réunit de nouveau en séance spéciale, après avoir convié ses

(1) Réunion du comité régional de la Région économique de Bordeaux et du Sud-Ouest, en date du 27 novembre 1922.

anciens présidents et membres, l'inspecteur général des Ponts et Chaussées et le préfet. Elle décida, de concert avec la Région économique, de demander au ministre des Travaux publics l'ouverture de la procédure préparatoire à l'application du régime de l'autonomie.

Le ministre nomma, par décision du 22 février 1923, la commission d'étude. Les membres reçurent immédiatement après leur nomination un dossier préparé par la Chambre de commerce et contenant tous les documents nécessaires à l'étude, et une seule séance leur fut nécessaire pour arrêter définitivement, à l'unanimité, le projet de notice.

Ce projet, contenant des indications précises sur la circonscription du port, sur la remise des ouvrages, sur les contributions financières de l'Etat aux travaux neufs et aux dépenses d'entretien et d'exploitation, sur la constitution des fonds de roulement et de premier établissement, sur les comptes d'établissement, d'entretien et d'exploitation, sur les frais de contrôle, enfin sur la composition du conseil d'administration, fut confié au préfet, ainsi que le rapport de l'inspecteur général des Ponts et Chaussées.

Le préfet transmit le 19 mars le dossier au sous-secrétaire d'Etat de la Marine marchande et au Conseil général des Ponts et Chaussées.

Le ministre, dans une dépêche du 13 juillet, s'éleva contre les subventions demandées pour l'entretien des accès, qu'il jugeait trop importantes, et constitua la conférence interministérielle prévue dans le décret. Devant cette conférence, le président de la Chambre de commerce soutint le point de vue de la compagnie, qui fut définitivement admis.

L'accord établi, la conférence arrêta les termes de la notice définitive, et, le 3 mars 1924, le sous-secrétaire d'Etat autorisa la mise à l'enquête d'utilité publique. Elle fut, par un arrêté préfectoral, décidée ouverte du 3 au 19 avril 1924. La notice, qui devait être en principe déposée dans les communes faisant partie intégrante du port autonome, le fut dans toutes celles qui étaient riveraines de la Gironde, soit 59. Deux seulement recueillirent des dépositions, et surtout celle de Bordeaux.

Les dépositions reçues à la mairie émanaient des groupements suivants : La Fédération maritime du port de Bordeaux et de ses annexes, qui contient l'ensemble des principaux usagers du port : compagnies de navigation, transitaires, entrepreneurs de manutention, courtiers maritimes; l'Union générale des syndicats girondins, qui groupe des représentants de toutes les activités locales; la Société pour la défense et le développement du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. Toutes ces associations émettaient un avis nettement favorable à l'application à Bordeaux de la loi de 1920 et étaient unanimes à faire observer que le nouveau régime ne devait, en aucun cas, pouvoir entraîner une diminution des subventions de l'Etat, ni un accroissement des charges fiscales et autres pouvant porter sur le trafic du port et les usagers.

La commission d'enquête se réunit le 28 avril 1924. Elle étudia toutes les suggestions qui avaient été recueillies, les classa suivant leur importance et apporta ses conclusions propres tendant à l'application de l'autonomie à Bordeaux, et ce à dater du 1^{er} janvier 1925, soit dans un délai de huit mois. Le dossier fut transmis au ministre des Travaux publics.

Deux projets de décrets furent successivement élaborés. Le premier s'écartait des accords qui avaient été conclus lors de la conférence interministérielle et contenait des dispositions concernant les dépenses de personnel qui auraient rompu indiscutablement l'équilibre budgétaire. Des échanges de vues nouveaux eurent lieu entre la Chambre de commerce et l'Administration, et il fut abandonné. Le second, rédigé dans un esprit marqué de conciliation et de libéralisme, fut présenté et soumis au Conseil d'Etat, qui l'adopta au début de novembre. Il fallait qu'il obtienne encore l'approbation des ministres des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie, de la Marine, de l'Agriculture, du Travail, de l'Hygiène et des Finances. Les représentants de la Chambre de commerce perdaient tout espoir dans la réalisation du vœu de la commission d'enquête lorsqu'ils apprirent que le décret institutif avait été présenté au Conseil des ministres et signé par les intéressés le 14 novembre 1924.

SECTION II

LE DÉCRET INSTITUTIF

Le décret institutif, qui se superpose au décret du 23 septembre 1921 et détermine les conditions de l'application de l'autonomie au port de Bordeaux, dont il devient la charte spéciale, comporte au point de vue administratif et financier les dispositions suivantes :

Il décide que le nouveau conseil d'administration comportera 21 membres :

- 9 désignés par la Chambre de commerce de Bordeaux.
- 9 nommés par décret, dont 3 sur proposition des

Chambres de commerce de Libourne, Agen et Mont-de-Marsan.

— et 3 délégués : l'un du Conseil général, l'autre du Conseil municipal de Bordeaux; le dernier, des Syndicats ouvriers du Port (2).

Il définit la circonscription du nouveau port autonome. Il comprend : le port de Bordeaux et ceux de Blaye, Pauillac-Trompeloup, du Verdon; la Garonne, en aval du port de Bordeaux; la Dordogne, entre le point kilométrique 40 et le Bec d'Ambès; la Gironde, jusqu'à la limite transversale de la mer, à l'exception des ports autres que ceux énumérés, des alluvions attenant à la rive dépendant du département de la Charente-Inférieure et de la partie des ouvrages de défense de la Pointe de Grave située en deçà de la limite transversale de la mer (3).

Les terrains qui appartenaient au domaine public, en font encore partie et ne peuvent être déclassés ni désaffectés qu'après accord entre les ministres des Travaux publics et des Finances et le conseil d'administration; les terrains des domaines privés ne peuvent être aliénés ou faire l'objet de baux d'une durée de plus de treize ans qu'avec l'autorisation du ministre des Travaux publics et des Finances.

Le décret stipule que le Port Autonome recevra gratuitement de l'Etat ou des Chambres de commerce les différents ouvrages et engins d'outillage qui sont énumérés. La remise en est faite dans l'état où ils se trouvent au jour de la mise en vigueur du régime et a pour effet de substituer le port aux donataires dans tous les avantages,

(2) Décr. 13 nov. 1924, art. 16.

(3) Décr. 13 nov. 1924, art. 2.

charges et obligations qui peuvent découler de leur possession.

L'Etat remet au port tous les ouvrages, terrains, immeubles et matériel, tant terrestre que flottant, et outillage, affectés au service maritime de la Gironde et placés dans la circonscription du port, sauf ceux affectés au service des phares et balises.

La Chambre de commerce remet l'ensemble des outillages à elle concédés ou lui appartenant, à l'exception de quelques-uns limitativement énumérés. Un inventaire détaillé doit être effectué lors de la remise de toute chose. Le décret comporte ensuite des dispositions sur la situation financière du port.

Les droits concernant les péages locaux et appartenant au ministre du Commerce sont attribués au port ⁽⁴⁾.

Pour les travaux neufs relatifs à l'établissement et à l'amélioration des ports et de leurs accès, l'Etat continue de participer aux dépenses dans les mêmes conditions qu'avant l'application du régime nouveau. Le port est substitué à la Chambre de commerce, reçoit les participations et doit assurer le service des emprunts après avoir notifié cette substitution aux prêteurs.

L'Etat participe aux dépenses d'entretien et d'exploitation courante. Il verse au Port Autonome : 1° une subvention annuelle de 3.750.000 francs, payable par trimestre, pour contribution à l'entretien des accès; 2° une de 70.000 francs pour les études, sondages et observations que le port estime utile d'effectuer en dehors de la circonscription; 3° une autre de 550.000 francs pour la gestion

(4) Droit de modifier les péages dans les limites des maxima fixés par les lois et décrets, confiés au ministre du Commerce par la loi du 7 avril 1902.

des ouvrages de défense de la Pointe de Grave, qui est confiée au Port Autonome à titre de service connexe ⁽⁵⁾.

Ces différentes subventions peuvent être révisées tous les cinq ans, à la demande d'une des parties.

La Chambre de commerce s'est engagée à verser pendant quinze ans une contribution annuelle de 100.000 francs.

Pour constituer un fonds de roulement permettant d'assurer l'aisance de la trésorerie des premiers budgets, le Port est autorisé à effectuer un prélèvement sur le produit des péages ou à contracter un emprunt gagé sur eux.

Dans le mois qui suivit la publication du décret, le conseil d'administration fut constitué. Il eut le temps, convoqué d'urgence, de transmettre au ministre ses propositions pour la nomination du directeur et de l'agent comptable, d'arrêter le règlement général du personnel, de faire agréer une instruction sur la comptabilité du port, et de prendre toutes les mesures indispensables pour organiser les nouveaux services.

Le 1^{er} janvier 1925, le nouveau régime de l'autonomie des ports maritimes de commerce était institué à Bordeaux ⁽⁶⁾.

(5) Décr. 13 nov. 1924, art. 7.

(6) Le premier conseil d'administration du Port Autonome de Bordeaux fut composé comme suit :

— 9 membres désignés par la Chambre de commerce : MM. Etienne Huyard, industriel, président de la Chambre de commerce; Alfred de Vial, administrateur de la Compagnie générale transatlantique; Georges Barrès, vice-président de la Chambre de commerce; J. Lamarthonie, secrétaire de la Chambre de commerce; Ed. G. Faure, trésorier de la Chambre de commerce; Paul Desse, membre de la Chambre de commerce; H. Harent, agent général des Compagnies Sud-Atlantique et des Chargeurs Réunis, président de la Fédération maritime; Paul Maurel, armateur, ancien vice-président de la Chambre de commerce;

— 9 membres désignés par décret : MM. Joseph Lalanne, président de la Chambre de commerce d'Agen; Henri Bogeron-Picq, président de la Chambre de commerce de Libourne; Simon Dumartin, membre de la

SECTION III

L'ORGANISATION DU PORT AUTONOME DE BORDEAUX

Depuis le moment même de sa création, le Port Autonome de Bordeaux a reçu l'organisation suivante :

A la tête de l'établissement est placé le conseil d'administration. Il assure la marche générale du port au cours de ses séances mensuelles, et délègue ses pouvoirs, dans l'intervalle et pour les opérations urgentes, au comité de direction, qui comprend sept membres, dont cinq appartiennent à la Chambre de commerce.

A ses côtés se trouve le directeur, qui, particularité importante, est en même temps l'ingénieur en chef du port.

Ce dernier cumule les fonctions d'agent d'exécution de l'assemblée, de représentant du Pouvoir central et de chef de tous les services maritimes et commerciaux. Il est ainsi, en quelque sorte, la clef de voûte de toute la construction,

Chambre de commerce de Mont-de-Marsan; Le Besnerais, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, chef de service du contrôle des voies ferrées, des quais, des ports maritimes et fluviaux; Bloch, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, adjoint au directeur des Chemins de fer de Paris à Orléans; Berthouard, représentant du ministère des Finances, directeur des Douanes à Bordeaux; Pierre Caillaux, maître des requêtes au Conseil d'Etat; André Fortin, capitaine de frégate en retraite, agent général de la Maison Worms, président du Syndicat de l'armement pour la petite navigation dans la Garonne et ses affluents, vice-président de la Fédération maritime du port de Bordeaux et de ses annexes; Gustave Deparis, ingénieur du Génie maritime, directeur des Chantiers et Ateliers de la Gironde;

— 1 membre désigné par le Conseil général de la Gironde : M. Barraud, président du Conseil général;

— 1 membre désigné par le Conseil municipal de Bordeaux : M. Philippart, maire de Bordeaux.

— 1 membre représentant les ouvriers du port : M. Emile Larriot, dit Laval.

— Directeur : M. F. Lévêque, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées.

la source de toutes les améliorations et de tout développement du port.

Dans sa tâche absorbante et délicate, il est aidé par les services auxquels est confié le fonctionnement de l'entreprise (7) :

- 1° le service de direction;
- 2° le service de l'exploitation et entretien courant, qui se charge des occupations domaniales, des concessions, des locations des hangars et terre-pleins;
- 3° le service de l'exploitation de l'outillage et des ateliers, qui assure l'entretien et la réparation de l'outillage terrestre et flottant, l'utilisation des ateliers, et dirige la main-d'œuvre du port;
- 4° le service des accès, qui étudie et fait exécuter les dragages nécessaires et les travaux de défense de la presqu'île du Bas-Médoc;
- 5° les services techniques, spécialisés dans les études maritimes;
- 6° le service des travaux neufs;
- 7° les services commerciaux, chargés des questions de trafic, de statistique et de la liaison avec les Chemins de fer.

Cette organisation nouvelle a eu des avantages certains; elle a permis de réduire le personnel administratif et la main-d'œuvre ouvrière dans de notables proportions.

Elle a permis ainsi de grouper les services par compétence et non par situation géographique. Il en résulte que les achats ont pu être groupés et effectués dans de meilleures conditions. D'autre part, certains travaux ont pu

(7) Le Port Autonome de Bordeaux, *Annuaire de la Gironde*, 1933.

être étudiés avec plus de soin. Le mode de construction des hangars des rives de la Garonne a été choisi parce qu'il présentait l'avantage de consolider les quais sur lesquels reposent les pavillons (8).

(8) Lévêque, L'œuvre technique du Port Autonome de Bordeaux, *Le Journal de la Marine marchande*, 10 déc. 1931.

CHAPITRE III

LE PORT DE BORDEAUX LES AMELIORATIONS RECENTES

Quelles que soient les possibilités de développement qu'un port possède par sa situation géographique et l'activité économique de son arrière-pays, pour qu'elles se réalisent, il faut qu'il présente aux usagers les avantages de sécurité et de facilités commerciales que ses concurrents peuvent offrir. Un port moderne doit attirer à lui le trafic. Il semble que cette vérité a été quelque peu méconnue en France jusqu'à ces dernières années.

Le port de Bordeaux, qui s'étend à l'heure actuelle en forme de croissant, sur les rives de la Garonne — ce qui lui a valu le nom de port de la lune — et au delà encore, était situé, à l'origine, à l'embouchure d'un ruisseau, la Devèze, et resserré entre deux monticules, le Puy Saint-André et le Puy Paulin ⁽¹⁾.

Avec le temps, il se développa sur la rive gauche, puis sur la rive droite du fleuve, mais ne reçut que très tard, au xix^e siècle, d'importants aménagements.

Le pont de pierre, limite du trafic maritime, fut construit entre 1811 et 1821 par Napoléon. Le premier quai vertical fut mis en chantier sur la rive gauche, en 1846, et allongé en 1861. Les bassins à flot furent creusés en

(1) Loisy, Le rôle économique du port de Bordeaux. Thèse 1922, p. 30.

1867, et une forme de radoub leur fut annexée en 1878. A partir de cette date fut ouverte l'ère des grands travaux. Ils ont été poursuivis sans arrêt et forment l'ossature du port actuel.

Mais les ouvrages étaient décidés et effectués successivement sous la poussée du développement du trafic; le besoin d'un plan d'ensemble se fit sentir, et une loi établissant un vaste programme d'extension fut votée en 1910. Elle comprenait l'approfondissement des accès du port, la reconstruction des quais de la rive gauche et le creusement d'un canal maritime de grande navigation reliant les bassins à flot à la fosse de Grattequina, à 9 kilomètres en aval, et avec des darses parallèles pour augmenter la longueur des quais (2).

La guerre survint et empêcha l'exécution de ces projets. Ils ont été repris par la Chambre de commerce, et en 1923 par le Port Autonome. Ce dernier les a échelonnés dans l'avenir, selon l'urgence des travaux, et s'est efforcé, d'une part, d'améliorer les ouvrages existants pour accroître leur rendement; de l'autre, de permettre l'accès à Bordeaux des grandes unités de la flotte marchande, dont les dimensions avaient à peine été prévues dans le projet primitif.

SECTION PREMIERE

LES ACCÈS DU PORT

Le premier des problèmes, et un des plus délicats à résoudre qui se soient présentés au Port Autonome, a été l'aménagement des accès de Bordeaux.

(2) Lévêque, Le port de Bordeaux, *Revue des Sciences polit.*, déc. 1930.

Il fallut, en premier lieu, assurer la profondeur des chenaux reliant Bordeaux à l'estuaire de la Gironde. En effet, la Garonne, qui descend, ainsi que ses affluents, des Pyrénées, entraîne dans ses eaux des alluvions qui se déposent dans la Gironde, dès que la vitesse du courant se ralentit. Par suite de la création du port d'Escale du Verdon, le creusement des chenaux devenait moins important, mais les travaux furent entrepris et menés à bien. Ces furent des dragages, des rectifications des rives, des créations d'épis et de digues sous-marines.

Le problème capital fut le creusement des passes situées sur les bancs de sable formés à l'entrée de la Gironde (3). Les deux anciennes passes, dites du Mâtelier et du Nord, avaient subi, au cours des dernières années, d'importantes modifications et ne permettaient plus l'entrée de navires ayant plus de 8 mètres de tirant d'eau. Pour faciliter l'accès, au moins jusqu'au Verdon, des navires de gros tonnage, la création de la nouvelle passe de l'ouest fut décidée. Le problème était ardu et ne s'était jamais présenté. Les dragues déjà connues ne pouvaient utilement travailler par suite de la houle existant sur la barre du fleuve. Le port mit à l'étude et adopta un système nouveau de dragues suceuses à élinde souples, qui aspirent les sables du sous-sol (4).

La grande passe ouest, qui aura 4 kilomètres de long sur 1 de large, et des fonds établis à la cote — 10, a été franchie par *L'Atlantique* lors de sa mise en service.

L'entrée et le chenal du fleuve sont jalonnés par des

(3) Le Besnerais, Le port de Bordeaux, extrait de la *Journée industrielle*, numéros de sept. et oct. 1929.

(4) Lévêque, L'œuvre technique du port autonome de Bordeaux, *Le Journal de la marine marchande*, 10 déc. 1931.

feux d'alignement, phares et bouées lumineuses. Une organisation de balisage par radioalignement pour permettre l'arrivée des bâtiments par temps de brume est en voie d'exécution et un tronçon déjà en service. Les plus grands navires actuels peuvent se rendre à Bordeaux, et *L'Atlantique* lui-même l'aurait pu. Les craintes des assureurs maritimes l'en ont seules empêché ⁽⁵⁾.

SECTION II

LE PORT DE BORDEAUX PROPREMENT DIT

Le port de Bordeaux est divisé en deux tronçons inégaux par le pont de pierre, qui sépare le port de batellerie et le port maritime.

Le port fluvial, situé en amont, développe ses cales inclinées sur une longueur totale de 2 km. 500 sur les deux rives. Les cales sont bordées de terre-pleins d'une superficie de 180.000 mètres carrés.

Il est utilisé pour la réception des chalands apportant des produits de l'arrière-pays : vins, graviers et sables, céréales, légumes et fruits, et possède des appontements privés où sont reçues les morues débarquées dans le port maritime sur des allèges.

Le Port Autonome a construit sur la rive gauche une estacade en béton de 150 mètres, qui constitue l'amorce d'un véritable port fluvial.

Le port maritime, situé en aval du pont, s'étend sur une longueur de 15 kilomètres, et peut se subdiviser en cinq parties distinctes, en prenant comme critère les ouvra

(5) Voir la note de M. Lévêque, directeur du Port autonome de Bordeaux, *Journal de la marine marchande*, 20 déc. 1931.

ges eux-mêmes et le trafic déterminé pour lequel l'outillage a été spécialement étudié.

Par suite du régime hydrographique du fleuve, les grands fonds sont placés dans la partie concave des courbes et peuvent seuls être utilisés par les navires.

A. — Sur la rive gauche en partant du pont, on rencontre successivement les quais, les bassins à flot et les appontements de Grattequina.

Les quais, quais Richelieu, de la Douane, des Quinconces, Louis-XVIII, de Tourny, des Chartrons, Carnot, ont une longueur de 2.972 mètres, et sont bordés de fonds de 7 et 8 mètres à basse mer. Ils sont réservés aux lignes de passagers et aux lignes régulières de l'Amérique, de l'Afrique, de l'Indochine et des principaux ports européens. Ces quais étant anciens, un chantier a été ouvert en 1929 pour les rempiéter et les élargir sur une longueur de 975 mètres. Ces travaux sont effectués au cœur même de la ville.

Les quais seront bordés de hangars en béton armé, puissamment outillés, qui apporteront à cette partie de la ville une beauté moderne et géométrique. Sans doute les amateurs des anciens pavillons si pittoresques du vieux Bordeaux regretteront les temps passés et se désoleront de ne plus pouvoir se promener le long du fleuve, mais les hangars et les gares maritimes nouvelles permettront d'accroître la rapidité de manutention des cargaisons et l'activité du port.

A l'extrémité des quais s'ouvre l'entrée de deux bassins à flot, présentant une surface d'eau de 16 hectares et 2.650 mètres de quais. L'accès en est assuré par deux écluses longues de 142 et 132 mètres, larges de 22 et 14. Ils sont entourés d'usines de toutes sortes, huileries, raffi-

neries, ateliers de construction mécanique, et sont affectés à la réception des arachides, des charbons et des bois du Nord. Dans l'un des bassins s'ouvre une forme de radoub.

A quelques kilomètres au delà, au-dessus de la fosse de Grattequina, ont été construits des appontements appartenant à une société privée et spécialement outillés pour la réception des charbons et des poteaux de mines. Ils sont reliés aux chemins de fer du Médoc et des Landes.

Sur ces deux parties du port, l'effort du Port Autonome s'est fait sentir par un développement de l'outillage et non par des grands travaux.

B. — *Sur la rive droite*, près du pont, se trouvent les appontements des Queyries. Les 1.300 mètres de quais, établis sur des profondeurs de 6 et 7 mètres, bordent l'agglomération industrielle de La Bastide. Les usines nombreuses sont resserrées entre le fleuve et la ligne de chemin de fer d'Orléans, à laquelle elles sont directement reliées. L'outillage est puissant, et le trafic dominant est celui des marchandises pondéreuses : charbons, produits chimiques, minerais, bois du Nord, arachides.

Enfin, par delà les collines abruptes de Lormont, se trouve le port de Bassens.

Bassens a été créé entre 1915 et 1918 par les Américains et divisé en deux séries d'ouvrages ayant chacune 1.250 mètres de longueur.

Les quais, construits primitivement en bois, n'ont pu résister au temps, et ont été dernièrement entièrement refaits en maçonnerie par le Port Autonome; l'outillage a été complété et amélioré, les hangars élevés et les terre-pleins organisés.

Bassens aval est destiné au trafic des marchandises en transit, les céréales, bananes, laines et peaux.

Bassens amont a été organisé spécialement pour le stockage des marchandises et des bois coloniaux, pour lequel un immense parc de 24.000 mètres carrés, dont 8.000 couverts, unique en France, a été créé. L'ensemble des travaux de reconstruction et d'aménagement est actuellement terminé, et ce port récent, situé à peu de distance de Bordeaux, à proximité du chemin de fer d'Orléans, possédant d'immenses terrains inemployés et propices à l'établissement de nombreuses usines, présente de magnifiques perspectives d'avenir comme port industriel et de transit.

Cet ensemble de quais a été complété par des appontements ayant une longueur totale d'accostage de 540 mètres, concédés à diverses entreprises privées. L'un d'eux dessert un entrepôt frigorifique de 10.000 mètres et une sécherie de morues, les autres sont spécialement outillés pour la manutention rapide des céréales, débarquées par des aspirateurs, des charbons et des hydrocarbures.

Le port comprend enfin, entre les quais de la rive gauche et ceux des Queyries, 16 postes de mouillage en rivière où les navires morutiers, chalutiers et voiliers peuvent être amarrés sur des corps morts. Les cargaisons sont déchargées sur des allèges et transportées vers les sécheries de Bègles.

Les efforts du Port Autonome se sont portés continuellement sur l'amélioration de l'outillage, qui a été développé, uniformisé et presque partout électrifié. Le rendement en a été accru et le prix de revient diminué.

L'outillage de manutention comprend à l'heure actuelle 200 engins de levage, représentant une puissance instan-

tanée de 1.500 tonnes. Ils sont répartis dans tout le port, et les principaux sont les suivants :

Dans le port fluvial : 5 grues électriques de 3 tonnes.

Sur la rive gauche :

31 grues à vapeur de 1 à 5 tonnes;

74 grues électriques de 1 à 5 tonnes;

11 portiques électriques de 3 à 5 tonnes.

Sur la rive droite :

59 grues électriques de 3 à 5 et de 5 à 10 tonnes;

10 portiques électriques;

4 grues locomotives de stockage à vapeur;

7 grues sur chenilles à moteur Diesel.

Cet outillage terrestre a été doublé d'engins de levage flottants de grande puissance pouvant apporter leur appoint à l'endroit même où ils sont nécessaires pour opérer les grosses manutentions. Ce sont 3 grues flottantes automotrices de 60, 30 et 15 tonnes, 2 grues flottantes de 100 et 40 tonnes, un ponton-grue de 300 tonnes, qui est en service depuis 1930.

Autrefois, on se plaignait de ce que le manque d'engins de levage puissants empêchait le port de Bordeaux de devenir le port normal de la Suisse ! ⁽⁶⁾.

Les quais sont bordés de terre-pleins et hangars qui présentent une surface couverte de plus de 134.000 mètres carrés, auxquels il convient d'ajouter les entrepôts réels de la Chambre de commerce et les terre-pleins découverts utilisables pour la réception des marchandises, qui dans la partie maritime du port, ont une superficie de 240.000 mètres carrés.

(6) Loisy, ouvrage cité.

Les engins de radoub et de carénage ont été améliorés à Bordeaux même et comprennent : deux formes radoub s'ouvrant dans les bassins à flot, un slip en travers avec berceau mobile pouvant recevoir des navires de 120 mètres, et deux grils de carénage de 70 à 50 mètres.

Mais dans cet ordre d'idées, le Port Autonome a porté son effort sur l'organisation d'une station de radoub capable d'effectuer toutes les réparations des navires, et qui est située dans l'annexe de Pauillac-Trompeloup.

SECTION III

LES PORTS ANNEXES DE BORDEAUX

La circonscription du Port Autonome de Bordeaux englobe une certaine partie des territoires baignés par la Gironde, et s'étend jusqu'à la limite transversale de la mer. Elle comprend les ports annexes de Pauillac, Ambès, Blaye et le Verdon.

Chacune de ces annexes a reçu une destination différente, un champ d'activité spécialisé, de telle sorte que Bordeaux puisse rendre tous les services que les usagers sont en droit d'attendre d'un établissement maritime.

A. — *Port pétrolier du Bec d'Ambès* (7).

Au Bec d'Ambès, à 25 kilomètres en aval du pont de pierre, dans l'étroite langue de terre formée par la jonction de la Dordogne et de la Garonne, le Port Autonome a créé un port pétrolier public. Un appontement a été construit sur la rive gauche de la Dordogne, ainsi qu'un entrepôt spécial pour le stockage des hydrocarbures.

(7) Couteaud (J.), Le port pétrolier du Bec d'Ambès, *Journal de la Marine marchande*, 10 déc. 1931.

Cet ouvrage a été mis en service en 1930 et en 1931. Une Société de raffinage, organisée pour traiter annuellement 300.000 tonnes de pétrole brut, s'est édifiée sur les terrains du Port Autonome.

Cet établissement offre aux navires des profondeurs de 10 mètres, peut recevoir les plus grandes unités de la flotte pétrolière actuellement en service, et sera relié aux chemins de fer d'Orléans par une voie actuellement en construction. Cette voie suivra la rive droite de la Garonne jusqu'à Bordeaux et permettra le développement de cette région, qui semblait déshéritée faute de moyens de communications.

B. — *Port de Pauillac* ⁽⁸⁾.

Pauillac est situé sur la rive gauche de la Garonne, à mi-chemin entre Bordeaux et l'Océan. Il a connu autrefois une certaine importance comme avant-port de la métropole, au temps où les chenaux y conduisant s'étaient envasés. Une nouvelle prospérité s'est développée le jour où le Port Autonome a créé dans la fosse profonde que l'on y trouve un centre moderne de radoub.

Cette installation comprend, non des formes ordinaires, mais des docks flottants, que l'on immerge pour y introduire les navires et que l'on émerge ensuite. Deux docks flottants sont en service, un de 8.000 tonnes et un autre de 25.000, qui est le plus grand engin de carénage de France et dont la puissance sera portée à 36.000 tonnes.

Aux docks sont adjoints un atelier flottant, des ateliers à terre, ainsi qu'une cité ouvrière, et à l'heure actuelle

(8) H. Cazaubiel, Station de réparation et de sauvetage de Pauillac-Trompeloup, *Journal de la Marine marchande*, 10 déc. 1931.

les plus grands navires venant à Bordeaux pourront être carénés et réparés sans avoir à quitter le port.

Pauillac est aussi le centre des services de pilotage et de sauvetage.

Comme port, il possède un appontement public accostable sur ses deux faces sur une longueur de 710 mètres, muni de hangars et d'une gare maritime reliée à la ligne ferrée de Bordeaux à la Pointe de Grave, outillé de 6 grues électriques de 3 tonnes.

C. — *Blaye.*

Le port de Blaye, situé à 62 kilomètres de la mer sur la rive droite de la Gironde, dessert surtout les parties des départements de la Gironde et de la Charente privées de communications faciles avec Bordeaux.

Il possède un appontement en bois de 270 mètres, outillé de 4 grues à vapeur, relié aux chemins de fer de l'Etat. Il assure le trafic local de charbons, de poteaux de mines et de produits pétroliers. Il a été construit au moment de la guerre et n'a pas reçu depuis de grandes modifications.

D. — *Le Verdon, station d'escale et de vitesse.*

L'un des plus considérables travaux réalisés par le Port Autonome et la principale amélioration apportée à Bordeaux est la création de l'avant-port du Verdon ⁽⁹⁾.

Le port, situé à 3 kilomètres sud-est de la Pointe de Grave, qui l'abrite, à l'embouchure même de la Gironde, a été construit dans le but de permettre aux grands navires de luxe passant à proximité des côtes françaises de venir y faire escale et d'embarquer avec le maximum de célérité, les voyageurs, le fret léger et la poste.

(9) P. Pelier, L'avant-port du Verdon, *Journal de la Marine marchande*.

Il met ainsi Bordeaux sur le passage même des grands paquebots et évite à ces derniers les pertes de temps et les difficultés inhérentes à la remontée de la Garonne.

La nécessité d'un tel ouvrage avait été mise en lumière par la Chambre de commerce en 1909 et avait été déjà déclarée d'utilité publique par la loi du 21 avril 1914.

Une combinaison financière, groupant la Chambre de commerce, la Compagnie des chemins de fer du Midi et d'Orléans et le Conseil général de la Gironde, avait été ébauchée, lorsque la guerre survint et fit abandonner le projet. Il fut repris, après la loi du 7 avril 1923, par la Chambre de commerce, puis par le Port Autonome qui exécute les travaux, qui sont sur le point d'être terminés et seront mis en service prochainement.

L'exécution des travaux nécessita des études et des recherches longues et patientes, qui aboutirent à l'invention d'un procédé nouveau de construction maritime.

Ce procédé nouveau de havage consiste à placer des piles, ou colonnes creuses sur les fonds marins et à les enfoncer en refoulant par une conduite spéciale, située à l'intérieur de la pile, les sables sur lesquels elles reposent. Le refoulement est l'œuvre d'une émulsion d'air comprimé et d'eau qui est projetée dans la colonne et remonte d'elle-même, entraînant les débris qu'elle rencontre à la base.

Le port est formé d'un môle d'accostage de 320 mètres de longueur, utilisable sur ses deux faces par des fonds de 12 et 16 mètres, et relié à la terre par un viaduc. Il comprend un outillage puissant, des hangars, une gare maritime, une route centrale et deux voies de chemins de fer permettant à des trains électriques d'atteindre Bordeaux rapidement.

Le Port Autonome, dont l'activité vient d'être rapidement esquissée, a, depuis sa création, surtout aménagé les ouvrages de Bordeaux déjà existants. Il possède des projets d'avenir importants, notamment le creusement du canal de Grattequina, décidé en 1910 et qui nécessite une écluse de 400 mètres de long sur 50 de large, et l'établissement de bassins susceptibles de contenir les docks flottants déjà en service.

La réalisation de ces projets aurait pour résultat de placer Bordeaux à l'avant-garde des ports modernes et de lui donner des possibilités nouvelles considérables d'expansion maritime.

CHAPITRE IV

LE TRAFIC DU PORT AUTONOME DE BORDEAUX

Maintenant que sont connus, d'une part, les possibilités économiques de la région de Bordeaux, de l'autre les moyens d'action mis à la disposition des maisons d'armement par le Port Autonome, il convient de parcourir les résultats obtenus, exprimés dans les statistiques publiées annuellement.

Certains chiffres seront seulement retenus : ceux qui s'appliquent aux grands compartiments du trafic pour l'année 1913, la dernière année normale d'avant guerre, et pour la période s'échelonnant de 1927 à 1932.

Leur évolution sera ensuite étudiée à la lumière des fluctuations économiques récentes et donnera des éléments d'appréciation de la réforme du régime des ports.

SECTION PREMIERE

LE TRAFIC DU PORT AUTONOME DE BORDEAUX (1)

A. — *Le mouvement général de la navigation maritime.*

Les résultats généraux de l'activité des ports peuvent s'exprimer par le nombre des navires entrés et sortis,

(1) Les chiffres se rapportant au trafic du port sont extraits des rapports annuels du président du conseil d'administration du Port Autonome de Bordeaux, années 1926 à 1930. Les autres du *Journal de la Marine marchande*, 9 févr. 1933.

et aussi par le tonnage de jauge nette qu'ils représentent, et qui s'élève en fonction de la dimension des unités.

	Navires sortis et entrés	Jauge nette
1913	5.740	6.422.676
1927	5.621	7.823.305
1928	5.414	7.537.138
1929	5.927	8.762.953
1930	5.847	8.803.795
1931	5.498	8.302.418
1932	5.145	8.194.942

La part du pavillon français dans ce tonnage est entre 59 p. 100 en 1930 et 66 p. 100 en 1925. Les autres navires, par ordre d'importance, sont des nationalités suivantes : allemande, américaine, anglaise, belge, danoise, espagnole, hollandaise, norvégienne et suédoise.

B. — *Mouvement des passagers.*

Les passagers se rendent ou proviennent principalement des directions suivantes : Afrique occidentale, Maroc, Amérique du Sud, Amérique centrale, Amérique du Nord. Leur nombre est peu important par rapport à ceux des autres ports, mais il convient de noter que la plupart des passagers embarqués effectuent de longs voyages, et non des déplacements sur les côtes de France ou environnantes. Le nombre des passagers est :

	Nombre des passagers
1913	33.995
1927	55.225
1928	56.793
1929	57.512
1930	52.736
1931	53.781
1932	43.356

C. — *Trafic général des marchandises.*

Le trafic général des marchandises, exprimé en tonnes métriques, a subi les fluctuations suivantes :

	Importations	Exportations	Trafic général
1913	3.302.931	1.302.529	4.605.456
1927	4.376.800	1.238.872	4.376.800
1928	4.372.126	1.425.814	4.372.125
1929	5.225.537	1.487.109	5.225.537
1930	5.017.738	1.371.080	5.017.738
1931	3.464.348	996.634	4.460.982
1932	3.320.644	733.963	4.054.207

Ce tableau donne le résultat global du trafic du port, ainsi que l'ordre de grandeur des importations et des exportations. La comparaison de ces derniers chiffres permet de se faire une idée du développement de l'activité du pays. Ce résultat global ne laisse pas apparaître les fluctuations de certaines catégories de marchandises qui vont être examinées plus bas.

Les principaux trafics du port de Bordeaux sont importations et exportations :

I. — *Importations.*

- 1° les charbons;
- 2° les produits pétrolifères : pétroles, essence, mazout;
- 3° les céréales : blés, avoines, seigles, maïs, orges;
- 4° les produits coloniaux : les arachides, les bois, okoumé et acajou, les rhums, l'ivoire;
- 5° les marchandises diverses :
 - a) le bétail;
 - b) les bois, bois merrains et bois de teinture, liège;
 - c) les cafés et cacaos;

- d) le caoutchouc;
- e) les chaux, ciments et matériaux divers;
- f) les fruits, légumes, poissons, viandes frigorifiées
ou non, sucres;
- g) les laines et peaux;
- h) les produits chimiques : nitrates de soude, phosphates naturels, pyrites, soufres, sulfates de cuivre;
- i) les morues.

II. — *Exportations.*

- 1° les poteaux de mines, les produits résineux et essences de térébenthine;
- 2° les traverses de chemin de fer de chêne et de pin;
- 3° les conserves alimentaires de fruit, légumes, poissons et viandes, les articles de confiserie, sirops, biscuits, confitures, les pruneaux secs, les fromages, les noix;
- 4° les vins, vins de liqueurs, mousseux;
- 5° les eaux-de-vie et liqueurs;
- 6° les cendres de pyrites et produits chimiques.

Les quantités des principales marchandises expédiées et reçues sont indiquées au tableau ci-après .

MARCHANDISES	1913	1927	1928	1929	1930	1931	1932
<i>I. Importations :</i>							
Charbons.....	1.780.286	1.719.918	1.322.938	1.825.629	1.762.972	1.597.000	1.357.000
Produits pétroliers..	79.407	184.469	237.019	274.152	360.023	381.000	508.000
Céréales.....	221.719	354.612	180.352	306.918	171.778	352.000	377.500
Produits coloniaux :							
Arachides.....	79.081	122.007	143.646	166.351	148.397	140.534	140.000
Bois.....	8.279	25.068	25.899	28.231	36.790	30.026	19.900
Bananes.....	4.701	19.830	22.191	18.863	24.526	19.900	18.500
Morues.....	15.933	34.281	25.401	24.369	5.305	5.500	10.350
<i>II. Exportations :</i>							
Poteaux de mine.....	454.243	545.975	518.776	625.969	617.056	365.000	160.000
Vins.....	147.500	69.950	66.981	70.933	54.223	42.000	41.000
Eaux-de-vie, liqueurs..	16.500	19.600	17.600	18.314	15.537	12.500	12.500

SECTION II

L'ÉVOLUTION DU TRAFIC. LA CRISE ÉCONOMIQUE

La simple lecture des tableaux qui précèdent fait immédiatement ressortir la physionomie générale du trafic bordelais depuis l'institution de l'autonomie. On remarque immédiatement, dans les trois premières années, une progression constante et régulière de chacune des branches de l'activité maritime, et dans les trois dernières un recul très net de la quasi-totalité des éléments envisagés. Les chiffres de 1932 se rapprochent de ceux de 1913. Le trafic d'un port, quels que soient la bonne volonté et les efforts des hommes qui l'administrent, est étroitement solidaire de la situation économique générale.

De 1927 à 1929, la France et le monde ont connu une période de grande prospérité. Les nations, ayant liquidé la situation léguée par la guerre et retrouvé la paix, se remettent au travail dans le calme et la concorde. Elles se réorganisent, modernisent leur outillage, développent leur production, et les courants d'échange se rétablissent d'eux-mêmes. Les ports sont les premiers à bénéficier de ce renouveau. Le nombre des navires augmente, mais quoique leur tonnage et leur vitesse soient accrus, ils suffisent à peine à assurer le trafic grandissant. Bordeaux, déjà modernisé et présentant aux armateurs des facilités nouvelles, prend une part active au relèvement général. 1929 est l'année record.

Cependant, la catastrophe bancaire de Wall Street avait déjà ébranlé les fondements de la prospérité générale, et la crise économique actuelle se déclenche en Améri-

que. Les entreprises qui ne répondent pas à des nécessités économiques et sont soutenues financièrement par des crédits ne reposant sur aucune base solide sont anéanties et entraînent dans leur chute leurs créanciers. Le malaise se répercute de proche en proche dans toute l'étendue du monde civilisé.

Les doctrines nouvelles, tendant à faire considérer comme un progrès tout accroissement de production, qui avaient été universellement admises, sont attaquées. Des stocks de marchandises inutiles se révèlent; les prix s'effondrent; les échanges, particulièrement les échanges internationaux, cessent brusquement, et ceux qui peuvent subsister sont limités étroitement par l'élévation des droits protecteurs, les contingentements et toutes les mesures de contrôle prises par les différents pays en vue de s'isoler.

La France, qui avait conservé au cours des deux premières années une situation privilégiée, grâce à son équilibre traditionnel, résiste longtemps à la crise ambiante, puis est atteinte à son tour.

La région bordelaise, en relations d'affaires suivies avec l'extérieur, est particulièrement éprouvée. Elle subit, en dehors des effets de la dépression générale, deux crises propres : l'une financière, qui provoque l'anéantissement total, sans profit pour personne, de nombreux capitaux; l'autre agricole, provenant de l'affaissement des cours, sur les marchés internationaux, des grandes productions de vins et de produits résineux, par suite du développement de la concurrence étrangère.

Le trafic du port se ralentit.

Il convient de remarquer cependant qu'au milieu du marasme actuel certains espoirs subsistent. Malgré la gra-

tivité de la crise, l'activité générale du port n'a subi, par rapport à 1929, qu'une diminution d'un cinquième. Cela tient d'abord à la diversité du trafic bordelais, qui porte sur un nombre considérable de marchandises, atteintes inégalement, et à l'attrait qu'exerce le port sur les armateurs.

Les réceptions de charbons ont été ralenties par la dépréciation de la livre sterling et des monnaies convertibles seulement en devises, les expéditions des poteaux de mines par la concurrence des produits étrangers, finlandais et portugais; mais les importations des céréales et des produits pétrolifères, grâce aux travaux exécutés au Bec d'Ambès, ont conservé et même accentué leur progression.

Au cours du premier trimestre 1933, le mouvement maritime du port et le trafic général des marchandises a été en légère augmentation par rapport à la même période de l'année dernière. Puisse cette situation se maintenir et être le signe précurseur de la reprise des affaires !

CHAPITRE V

BORDEAUX ET LES GRANDS PORTS FRANÇAIS

Après avoir donné un aperçu d'ensemble du Port Autonome de Bordeaux et ses annexes, il convient de rechercher la place qu'il occupe parmi les établissements maritimes français.

Les statistiques publiées annuellement par les soins du ministère des Travaux publics sur le mouvement des ports maritimes se rapportent à un total de 37 ports en 1930 et de 41 en 1931 par suite de quelques modifications. Les principaux d'entre eux sont, en suivant les côtes de France du nord au sud : Dunkerque, Calais, Boulogne, Dieppe, Le Havre, Rouen et ses annexes, Caen, Cherbourg, Saint-Malo, Saint-Servan, Brest, Lorient, Saint-Nazaire, Nantes et ses annexes, La Rochelle (ville et La Palice), Bordeaux et ses annexes, Bayonne, Sète, Saint-Louis-du-Rhône, Marseille et ses annexes.

Les cinq principaux d'entre eux seront seulement retenus, en y ajoutant Strasbourg, et quelques indications seront fournies, sur leurs caractéristiques principales, leurs possibilités économiques et maritimes et leur trafic au cours de l'une des dernières années.

SECTION PREMIÈRE

LES PORTS AUTONOMES

Le régime de l'autonomie a été appliqué à trois ports français : Bordeaux et Le Havre par le décret du 13 novembre 1924, Strasbourg par la loi du 26 avril 1924.

A. — *Le Port Autonome du Havre.*

Le port du Havre présente de nombreuses analogies avec celui de Bordeaux.

Au point de vue administratif, il possède exactement la même organisation, ayant à sa tête un conseil d'administration de 21 membres et un directeur. Au point de vue financier, il a un avantage : étant établi sur un front de mer, son budget n'est pas lourdement grevé par les travaux d'entretien des accès; mais, par contre, tout nouveau développement de la longueur des quais et de la surface des bassins suppose une série de travaux excessivement onéreux effectués sur les digues même limitant l'avant-port.

Le port est situé à l'entrée de la baie de la Seine, point naturel de transit des voyageurs et des marchandises entre l'Amérique du Nord, l'est de la France et la région parisienne. Il est distant par la route de 228 kilomètres de la capitale et relié à elle par la Seine ⁽¹⁾ et par des chemins de fer rapides. Les trains transatlantiques mettent 2 h. 40 pour effectuer leur parcours. Les accès du port sont balisés par le phare de la Hève, un bateau-phare muni de cloches, une station de radiogoniométrie et facilités par un sous-sol en pente régulière permettant d'effectuer des sondages. Les navires peuvent entrer sans aucun danger, même par temps de brume.

(1) Le Havre est relié directement à la Seine par le canal de Tancarville.

Le Havre dispose de onze bassins à flot, présentant ensemble une superficie d'eau de 88 hectares et une longueur totale de quais voisine de 25 kilomètres; dont 9 permettent d'accoster aux navires de 8 mètres de tirant d'eau; et un bassin de marée pouvant recevoir les plus grands navires du monde.

Les quais sont bordés de hangars couverts, dont la superficie totale dépasse 320.000 mètres carrés, et de terre-pleins s'étendant sur 85 hectares. Ils sont outillés de 175 grues et portiques, la plupart électriques; et de nombreux engins flottants de différentes puissances (2).

Le Havre est en relations directes avec les principaux pays étrangers. C'est un centre important pour les passagers, et l'avant-port de Paris pour les marchandises diverses et le fret léger.

Sa grande supériorité vient de ce que la ville possède une bourse de marchandises particulièrement active et une organisation bancaire qui lui permet d'être l'un des grands marchés internationaux où peuvent être traités à terme les cotons, les cafés, le cuivre, la laine et le riz. C'est en même temps un centre de stockage de ces marchandises.

Voici les éléments principaux de son trafic au cours de l'année 1929 (3) :

Nombre de navires entrés et sortis	16.231
Tonnage total de jauge	18.861.500
Tonnage total des marchandises	5.471.919

A l'importation, le tonnage total des marchandises se répartit de la façon suivante :

(2) De Puymaly, Le port du Havre, *Rev. des sciences polit.*, déc. 1930.

(3) Le Havre, *L'Europe nouvelle*, numéro du 14 mars 1931.

Charbons	1.001.300
Céréales	358.000
Cotons	206.700
Bois	267.000
Produits pétrolifères	393.700
Métaux	158.700
Café	129.100
Riz	70.100
Cuir et peaux	12.000
Viandes frigorifiées	14.400

Le nombre des passagers embarqués et débarqués a atteint, au cours de la même année, le total de 577.658. Mais ce chiffre, qui semble si supérieur à celui de Bordeaux, se décompose de la façon suivante :

Long cours	108.477
Cabotage international	65.787
Lignes côtières	403.394

B. — *Le Port de Strasbourg.*

Tandis qu'il est facile d'assimiler le port du Havre à celui de Bordeaux, il est presque impossible de trouver des éléments de comparaison entre ces deux derniers et le port de Strasbourg, aussi bien au point de vue de l'administration que du trafic.

Le port de Strasbourg, qui a été rendu à la France en exécution des traités de paix, ne pouvait pas, en effet, revêtir la formule de l'autonomie telle qu'elle a été étudiée dans cet exposé. Un régime spécial a été institué pour lui, à la suite de la convention intervenue le 20 mai 1923 entre la ville et l'Etat, par la loi du 26 avril 1924; mais pour l'exposer il convient de donner un aperçu du régime antérieur.

Le port de Strasbourg est relativement récent : les premiers travaux datent de 1895. Il a été construit par la ville elle-même, à l'aide de ses seules ressources, et, aux

termes de la législation allemande, a toujours appartenu à la municipalité. Il était composé de terrains appartenant les uns au domaine public, les autres au domaine privé, mais ces derniers étaient susceptibles non de simples concessions, mais d'aliénations.

Au lendemain de la guerre, l'Etat français, pour développer son trafic et lui permettre de concurrencer Kehl et Mannheim, a été amené à effectuer de nouveaux travaux; ils ont été effectués les uns par l'Etat, les autres à frais communs par l'Etat et la ville (4).

Dans ces conditions, il était impossible d'appliquer à Strasbourg le régime normal de l'autonomie. La loi du 26 avril 1924 a créé un statut spécial, après entente avec la ville, dont les principales dispositions vont être examinées :

Le port est un établissement autonome, doté de la personnalité civile. Il est géré par un conseil d'administration composé de quinze membres, six représentant l'Etat, six autres la ville, un la Chambre de commerce, un le Conseil général, un les syndicats ouvriers. A côté de cette assemblée est placé un directeur nommé par décret sur présentation du conseil et après avis de la municipalité.

Ces deux organes sont chargés de l'exploitation du port, mais selon un mode spécial. Le port autonome ne gère directement qu'un entrepôt public d'importance relativement faible, auquel s'adressent les entreprises petites et moyennes.

Les grandes entreprises louent ou achètent au port les terrains maritimes qui leur sont nécessaires, installent à leur gré leurs entrepôts et choisissent elles-mêmes l'ou-

(4) Huyard, livre cité.

tillage le mieux adapté à leur activité. L'administration se charge d'effectuer les raccordements aux voies ferrées et les conduites d'eau et d'électricité jusqu'à la limite des terrains appartenant aux entreprises privées.

Le port de Strasbourg se compose de deux séries d'ouvrages. D'abord de trois bassins, dans lesquels les eaux du Rhin pénètrent librement : les Bassins du Commerce, de l'Industrie et des Pétroles; ensuite de bassins à niveau constants desservis par une écluse : ceux des Remparts, de Jonction, d'Austerlitz et de Vauban. Les uns ont été construits par la ville entre 1895 et 1914, les autres par l'Etat de 1920 à 1930, d'autres à frais communs.

Le port est situé sur le Rhin, le fleuve le plus navigable d'Europe, au point de jonction des canaux de la Marne au Rhin et du Rhône au Rhin. Ils relient Strasbourg à Nancy et la Lorraine industrielle et à Dijon et Lyon. Les chemins de fer s'écartent de la ville dans cinq directions différentes.

Il est en relations directes avec la Suisse, l'Allemagne, la Belgique et la Hollande. Son trafic porte principalement sur des charbons, des matériaux de construction, des produits chimiques, des bois, des fers, des hydrocarbures, des céréales et des produits alimentaires, et le mouvement de la navigation, au cours de l'année 1930, a été le suivant (5) :

Navires entrés et sortis (chalands, moteurs, vapeurs) : 9.754.

Tonnage des marchandises :

Entrées	3.066.091.083
Sorties	2.636.008.328
TOTAL	5.702.099.411

(5) Le port de Strasbourg. *L'Europe Nouvelle*, 14 mars 1934.

SECTION II

LES PORTS NON AUTONOMES

Les ports non autonomes, tous ceux qui n'ont été jusqu'ici l'objet d'aucune étude particulière, sont administrés comme il a été indiqué dans la première partie. Leur gestion est assurée par l'Etat, qui la confie au Service maritime des Ponts et Chaussées, à la Chambre de commerce et à des administrations particulières placées sous le contrôle d'un ministère. Au cours de ces dernières années ont été créés un directeur du port et une commission consultative. Ces réformes, qui ont été déjà étudiées, permettent de les comparer aux ports autonomes, pas de les assimiler. La différence, encore grande, provient de ce qu'ils n'ont aucune personnalité morale, aucun droit financier et qu'ils sont placés sous la dépendance directe du pouvoir central.

Au point de vue trafic, Marseille et Rouen sont nettement plus importants que Bordeaux; Dunkerque lui est comparable. Pour permettre de définir la place de Bordeaux parmi ces autres grands ports, quelques renseignements sur eux vont être indiqués.

A. — *Le Port de Marseille.*

Marseille est l'un des plus anciens ports français et le plus important à l'heure actuelle, quoique depuis plusieurs années son trafic se ralentisse par suite de l'interruption des relations régulières avec la Turquie et la Russie. Il est situé au bord de la Méditerranée et resserré entre la mer et une ligne de collines qui limite les emplacements susceptibles d'être utilisés par des entreprises nouvelles. Il s'étend le long du rivage en direction

du nord et augmente le nombre de ses annexes : Caronte, Port-de-Bouc, étang de Berre.

Il n'est pas situé sur une voie navigable conduisant à son arrière-pays, aussi la loi de 1903 a déclaré d'utilité publique le creusement d'un canal de 81 kilomètres le reliant au Rhône, à Arles. Il est en exploitation jusqu'à Port-de-Bouc, et réunit la mer et l'étang de Berre.

Jusqu'au milieu du xix^e siècle, Marseille ne comprenait que le Vieux Port, qui n'offre que 2 kilomètres de quais. Depuis 1844, sept bassins ont été créés; ils sont dénommés : la Joliette, Lazaret, Arenc, Gare maritime, National, Pinède, Wilson. Ils sont doublés de deux avant-ports et de bassins de remisage et de radoub.

Ces bassins ont été entièrement conquis sur la mer et s'étendent du sud au nord, protégés par une grande digue de 5 kilomètres de longueur. Ils offrent une superficie d'eau de 212 hectares et 25 kilomètres de quais dont 17 sont utilisables pour les opérations d'embarquement et de débarquement.

Le port de Marseille, placé sur la grande ligne de navigation faisant le tour du monde par les canaux de Panama et de Suez, est le siège de plus de 150 compagnies de navigation françaises et étrangères et en relations régulières avec 104 ports du monde entier. Pour la France, c'est la porte ouverte vers l'Afrique du Nord, Madagascar, l'Indochine et tous les pays orientaux.

Cette situation de port d'escale lui assure un trafic de passagers de beaucoup supérieur aux autres ports français.

Le mouvement général de la navigation, pour l'année 1929) a été le suivant (7) :

(7) Brenier, Le port de Marseille, *Rev. des sciences pol.*, oct. 1930.

Nombre de navires (entrées et sorties)	16.592
Tonnage de jauge nette	30.089.601
Importations	5.664.961
Exportations	3.486.319
Tonnage global des marchandises	9.151.280
Nombre des passagers	810.435

Les importations portent spécialement sur : des combustibles : charbons, mazout, pétroles; des produits alimentaires, céréales, viandes; des oléagineux et huiles végétales; des minerais et métaux; des textiles, laines, cotons, soies, peaux.

Les exportations se composent : des matériaux de construction, chaux, ciments, poteries, tuiles, briques; des produits alimentaires, farines, gruaux, semoules, pâtes, des produits chimiques, engrais, parfumerie, savons, encres; des métaux et des machines; des textiles, tissus de coton et de soie.

B. — *Le Port de Rouen.*

Rouen est par son trafic global l'un des premiers ports de France. Il possède comme arrière-pays l'Île de France et est l'avant-port de Paris pour les marchandises pondéreuses au même titre que Le Havre pour les passagers et le fret léger ⁽⁸⁾.

Le port est situé sur la Seine à 125 kilomètres de la mer, mais les navires peuvent s'y rendre en sept heures, parce que leur entrée n'est pas ralentie par des écluses ou des ponts et que le chenal est parfaitement balisé de jour et de nuit. Mais il est sinueux, relativement peu profond, et des travaux de l'ordre de 435 millions de francs ont dû être prévus pour aménager l'estuaire du fleuve.

(8) Rouen est à 140 kilomètres de Paris.

Rouen a l'avantage de posséder des moyens de communication nombreux avec Paris. Ce sont : d'une part, le chemin de fer; de l'autre, la Seine. Les grands chalands d'acier portent chacun de 1.000 à 1.500 tonnes de marchandises, et un remorqueur peut en tirer jusqu'à six.

Le port maritime possède 18 kilomètres de quais, dont 9 publics, une surface de terre-pleins utilisables de 789.000 mètres carrés et un développement de voies ferrées de 110 kilomètres.

Il comprend : des quais en rivière sur les deux rives; deux bassins, l'un de 6 hectares de surface d'eau, spécialisé pour la réception des bois, l'autre de 20 hectares, outillé en vue du débarquement des hydrocarbures; des appontements industriels appartenant à des entreprises privées; des postes de transbordement pour embarquer directement sur les chalands les marchandises apportées par les bâtiments de mer ⁽⁹⁾.

L'outillage est constitué par des engins de levage, 175 grues à terre, 88 pontons-grues et 17 grands portiques de déchargement; des hangars présentant une superficie de 24.000 mètres carrés; et des engins de carénage, un slip-way et deux docks flottants de 8.000 tonnes.

Le trafic global des marchandises, qui ne dépassait pas trois millions de tonnes en 1913, s'est considérablement accru au cours de ces dernières années et a atteint, dans l'année 1930, 9.935.000 tonnes, qui se répartissent ainsi ⁽¹⁰⁾ :

Importations	T. 9.030.000
Exportations	885.000

(9) Geispitz, Le port de Rouen, *Rev. des sciences pol.*, avril 1930.

(10) Le port de Rouen, *L'Europe nouvelle*, 14 mars 1931.

Le trafic porte principalement sur le charbon, qui entre pour plus de moitié dans ce chiffre : 5.350.000 tonnes. Aussi a-t-on souvent dit que Rouen était uniquement un port charbonnier; mais il serait injuste de passer sous silence les produits suivants, qui présenteraient un trafic important par eux seuls :

Hydrocarbures	T. 1.330.000
Vins et alcools	630.000
Phosphates et minerais	640.000
Bois et rondins	320.000
Pâtes de bois et papiers	405.000

C. — *Le Port de Dunkerque.*

Dunkerque, situé sur la mer du Nord, est le port d'importations et d'exportations des régions industrielles du nord et de l'est de la France. Il est en perpétuel état d'amélioration, et des travaux considérables ont été autorisés par la loi du 22 octobre 1919 pour lui permettre de soutenir la concurrence que lui font les ports étrangers de la mer du Nord.

Actuellement, il offre aux navires une rade de 20 kilomètres de long sur 2 de large, et de 14 à 15 mètres de profondeur, abritée, du côté de la haute mer, par les bancs de Flandre. La rade est mise en communication avec les divers bassins du port par deux écluses de 161 et 117 mètres de longueur utile sur 23 et 21 de largeur. Les bassins sont divisés en deux groupes, qui contiennent chacun plusieurs darses. Ils présentent une superficie d'eau totale de 73 hectares et un développement de quais de 12 kilomètres ⁽¹¹⁾. Les projets actuels comprennent la création d'une nouvelle passe d'entrée; de nouvelles

(11) Bonnefoy, le port de Dunkerque, *Rev. des sciences pol.*, sept. 1932.

darses; d'un bassin pétrolier et d'une nouvelle écluse maritime de 280 mètres sur 40.

L'effort principal de la Chambre de commerce s'est porté sur l'amélioration de l'outillage et le port possède : des engins de levage, 177 grues de quai d'une puissance allant jusqu'à 10 tonnes et des pontons-grues flottants de 10, 20, 50 et 120 tonnes; des engins spéciaux pour la manutention des grains, silos et aspirateurs flottants; des hangars et magasins couvrant une superficie de 134.000 mètres carrés, dont l'un d'eux, spécialement affecté à la réception des textiles a 32.000 mètres carrés; des entrepôts frigorifiques pouvant emmagasiner 6.000 tonnes de marchandises; une gare maritime, car Dunkerque est aussi un port d'escale; enfin, des engins de carénage : quatre formes de radoub ayant de 105 à 185 mètres de long sur 20 à 30 mètres de large, un slip-way et des grils de carénage.

La Compagnie des chemins de fer du Nord a organisé sur les quais un réseau très complet de voies ferrées représentant un développement de plus de 200 kilomètres.

Il y a 50 ans, Dunkerque était seulement un port de pêche; il est devenu aujourd'hui l'un des grands ports français pour le tonnage des marchandises ⁽¹²⁾.

Pour l'année 1929, le mouvement général de la navigation a été le suivant :

Navires entrés et sortis	7.490
Tonnage de jauge	11.601.853
Tonnage des marchandises	5.400.861

(12) Le port de Dunkerque, *L'Europe nouvelle*, numéro du 14 mars 1932.

Le trafic s'est réparti de la façon suivante :

Importations :

Minerais	T.	800.000
Céréales		630.000
Textiles		335.000
Hydrocarbures		340.000
Oléagineux		150.000
Bois		120.000

Exportations :

Fers et machines	T.	750.000
Charbons		260.000
Ciment		150.000

Tels sont les caractéristiques et les éléments principaux du trafic des six ports qui sont actuellement les plus importants de France.

Si l'on excepte Strasbourg, port fluvial qui ne peut pas être comparé aux autres, il semble que la première place revient à Marseille, port complet, ayant un grand trafic d'importations et d'exportations et un considérable mouvement de passagers. Il est suivi de près par Rouen. Derrière eux viennent, à peu près sur le même plan, Bordeaux, Le Havre et Dunkerque. Ceux-ci luttent pour obtenir la troisième place, qu'ils occupent tour à tour et qui paraît devoir revenir à Bordeaux grâce aux améliorations récentes dont ce port a été doté.

CONCLUSIONS

Après avoir exposé le régime de l'autonomie des ports maritimes de commerce et les conditions dans lesquelles il a été appliqué à Bordeaux, il convient d'exprimer les réflexions principales que cette étude a pu suggérer. Elles sont relatives, tant à l'expérience administrative elle-même, telle qu'elle a été tentée, qu'aux perspectives d'avenir que cette dernière semble ouvrir devant le grand port du Sud-Ouest.

Le but essentiel de la loi du 12 juin 1920 était de faire œuvre de décentralisation administrative en arrachant autant que possible les conseils d'administration des sujétions du Pouvoir central. Cette idée directrice a été affirmée maintes et maintes fois au cours des débats du Sénat. M. Roustan, entraînant l'assentiment de toute la Haute Assemblée, disait à la tribune : « Toutes les formes de l'activité régionale ne pourront s'épanouir spontanément que le jour où l'Etat se bornera à son véritable rôle, qui est un rôle de surveillance et de vérification, le jour où l'Etat appliquera la formule donnée par Anatole France : « Que » fut l'Etat jusqu'ici ? une direction ; que doit-il être ? un » contrôle, » (1). Le président de la commission déclarait : « J'ai la prétention... d'avoir mis dans ce projet des idées extrêmement libérales et décentralisatrices. Je ne voudrais pas que quelqu'un pût croire que j'ai eu une arrière-pensée

(1) Séance du Sénat, 8 juin 1920.

et que j'ai voulu retirer d'une main ce que je donnais de l'autre. » (2).

Cependant, dans la pratique, les textes ont été souvent interprétés dans un sens restrictif. Lors de l'étude du décret institutif de l'autonomie à Bordeaux, le président de la Chambre de commerce, allant défendre en octobre 1923 devant la Conférence interministérielle le projet de notice, recevait de ses collègues mission de retirer la demande d'autonomie si certaines de leurs revendications n'étaient pas entendues. Plus tard, les mesures de contrôle de l'Administration supérieure sur les délibérations du conseil d'administration, prévues dans le décret du 23 septembre 1921, ont été appliquées avec rigueur, et ce manque de bienveillance a été la source de nombreuses plaintes.

Il paraît en second lieu désirable que soient développées les possibilités financières des ports. Le fait pour eux d'avoir opté pour l'autonomie n'implique pas l'idée qu'ils ont perdu leur caractère national et qu'ils doivent subvenir à leurs dépenses seulement à l'aide de leurs ressources propres. L'Etat doit, pour assurer l'équilibre de leurs budgets, leur continuer l'octroi des subventions qu'il leur accordait auparavant, peut-être même les aider davantage en les autorisant à emprunter dans les mêmes conditions favorables que les départements et les communes. La majorité des travaux récents ont été exécutés à l'aide des prestations en nature fournies par l'Allemagne au titre du Plan Dawes; il est utile à l'heure actuelle de prévoir le remplacement de cette catégorie de ressources. Certains travaux, depuis longtemps projetés : à Bordeaux, le creusement du canal de Grattequina et son écluse; au Havre, l'exé-

(2) Séance du Sénat, 8 juin 1920.

cution de nouveaux bassins à flot pour développer la longueur des quais, sont ajournés, et leur réalisation aurait cependant pour effet d'assurer le développement économique de tout le pays.

En résumé, le régime nouveau mis à la disposition des ports de commerce semble constituer un progrès sur l'ancien. L'administration est confiée à un groupement de compétence qui jouit, sinon d'autonomie, du moins d'une relative liberté, et peut envisager l'avenir en prenant ses responsabilités. Comme le dit M. Barrès, le président du conseil d'administration du Port Autonome de Bordeaux (3), parlant de la nouvelle formule : « si elle n'est pas parfaite, et en cela elle partage le sort de toutes les œuvres humaines, elle n'en constitue pas moins un très grand et bienfaisant progrès par rapport aux organisations qui l'ont précédée ».

L'essai effectué à Bordeaux a été, depuis sa création, diversement apprécié. Il a été violemment critiqué lors de son institution, et récemment; entre temps, il a gagné de nombreuses sympathies.

Le grand grief porté contre les dirigeants du Port Autonome est d'être des mégalomanes, de dépenser sans compter et sans nécessité. Les détracteurs les accusent de pratiquer vis-à-vis du personnel ouvrier la théorie américaine des hauts salaires qui concourt à l'élévation du prix de la vie; mais surtout d'avoir enfoui des millions nombreux dans des travaux ne correspondant à aucune nécessité réelle. A quoi peut servir le rempiètement des quais de la rive gauche, y a-t-il un véritable avantage, avec les moyens de communications modernes, à ce que les passagers des

(3) *Journal de la Marine marchande*, 10 déc. 1931.

grandes lignes soient amenés jusqu'au centre de la ville ? L'incendie de *L'Atlantique* n'a-t-il pas mis en lumière l'inutilité de l'avant-port du Verdon ? Pourquoi améliorer les accès, suffisamment profonds, pour les cargos ? Pourquoi acheter des grues flottantes, capables de manutentionner des marchandises si lourdes qu'elles ne se présentent que rarement dans la pratique ? Pour développer le commerce maritime ! Mais, disent-ils, Bordeaux a été depuis la guerre un grand centre d'activité commerciale, parce qu'un centre d'approvisionnement et d'importations. Le Sud-Ouest est une région purement agricole et ne peut devenir un centre industriel. La crise actuelle marque la fin de l'extension du trafic artificiellement développé par les événements ; c'est l'ordre ancien qui s'établit à nouveau. Il faut laisser à d'autres ports le soin de marcher à l'avant-garde du progrès et risquer des déconvenues. Certaines personnes, c'est d'ailleurs une marque de courtoisie, la grande vertu sociale, ont toujours tendance à sous-estimer les possibilités de leur région.

Ces critiques, semble-t-il, sont sans grand fondement. Chacun des travaux accomplis par le Port Autonome a, on l'a vu, un but précis et une raison d'être.

Pour apprécier l'œuvre d'ensemble accomplie par le port, il suffit de constater que la crise économique actuelle ne s'est fait sentir à Bordeaux qu'avec un long retard et peu d'intensité par rapport aux autres ports français et surtout étrangers. Certaines initiatives, celle du Bec d'Am-bès entre autres, ont provoqué par elles-mêmes un vaste trafic. Le propre des travaux maritimes est de devoir être exécutés en prévision d'un développement du port, pour prévenir la concurrence. M. Clavel, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, disait en 1916 : « Il ne faut pas

perdre de vue qu'on travaille, non pour le présent, mais pour un long avenir, et que toujours les besoins prévus sont dépassés par les besoins réels. » S'il est dangereux d'avoir de trop vastes conceptions, il ne faut pas cependant que les possibilités maritimes puissent un jour ralentir le trafic commercial; il faut avoir dans les dirigeants du port la confiance qu'ils ont eux-mêmes dans l'avenir.

Il est souhaitable, pour le relèvement économique de la France, que dès que les affaires auront repris leur cours la région du Sud-Ouest puisse se développer, s'industrialiser grâce aux réserves d'énergie que possèdent les Pyrénées, étendre son commerce avec les colonies et demeurer ce qu'elle a toujours été : un centre de rayonnement.

VU : *Le Doyen,*

J.-G. FERRON.

VU, BON A IMPRIMER :

Le Président,

J. BENZACAR.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 1^{er} juin 1933.

Le Recteur de l'Académie,

A. TERRACHER.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs. (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

BIBLIOGRAPHIE

1° OUVRAGES GENERAUX

- BESNERAIS (E. LE). — Le port de Bordeaux, 1929.
- CLAVEL (G.). — Le port maritime de Bordeaux et ses annexes, 1922.
— Le port de Bordeaux et son avenir, 1916.
- DEROY. — Cours de finances publiques professé à l'Ecole libre des sciences politiques.
- DUPLANTIER (J.). — Le régionalisme économique, thèse 1929.
- HUYARD (E.). — Vers l'autonomie des ports de commerce, 2 vol. 1925.
- LÉVÊQUE (F.). — Le port de Bordeaux, 1928.
— L'autonomie du port de Bordeaux, 1928.
- MARHADOUR (DE). — L'autonomie des ports maritimes de commerce, thèse Lorient, 1922.
- LOISY (A.). — Le rôle économique du port de Bordeaux, thèse 1922.
- PICARD (A.). — Traité des Eaux, t. V, 1893.
- ROUSIERS (P. DE). — Les grands ports de France, leur rôle économique, 1909.
- SAUVAGE (G.). — L'autonomie des ports de commerce en France, thèse Paris, 1927.
- SORRE. — Rapport sur Bordeaux.
- LABOUIS. — L'autonomie des ports de commerce, thèse Paris, 1910.
- VIAL (A. DE) et LÉVÊQUE (F.). — Rapport présenté au XV^e Congrès international de navigation à Venise, 1931.

2° DOCUMENTS DIVERS.

- Documents officiels réunis dans le livre de M. Huyard : Vers l'autonomie des ports de commerce, 1925.*
- Projet de loi sur le régime des ports maritimes de commerce, déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 19 octobre 1909.
- Loi du 5 janvier 1912 sur le régime des ports maritimes de commerce.

- Décret du 10 mars 1916 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 5 janvier 1912, relative au régime des ports maritimes de commerce.
- Rapport présenté par M. Brindeau au nom de la Commission sénatoriale de l'outillage national, séance du 23 mars 1920.
- Séance du Sénat du 8 juin 1920. Discussion et adoption du projet de loi.
- Loi du 12 juin 1920.
- Avant-projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 12 juin 1920, concernant l'autonomie des ports maritimes de commerce (20 déc. 1920).
- Décret, en date du 23 septembre 1921, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 12 juin 1920 sur l'autonomie des ports maritimes de commerce.
- Décret, en date du 7 avril 1924, portant règlement d'administration publique pour les ports maritimes non autonomes.
- Rapport de l'inspecteur général, chef du Service maritime de la Gironde, sur le projet de notice.
- Rapport présenté par M. Grolard au nom de la Commission des travaux publics à la Chambre le 8 août 1919.
- Décret du 13 novembre 1924, instituant le régime de l'autonomie au port de Bordeaux.
- Décret du 13 novembre 1924 instituant le régime de l'autonomie au port du Havre.
- Loi du 26 avril 1924 ayant pour objet la constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome.

Documents publiés par le Port autonome de Bordeaux :

- Rapports annuels du président du conseil d'administration du port autonome de Bordeaux de 1925 à 1930 inclus.
- Comptes d'administration et comptes d'ordre.

Documents publiés par la Chambre de commerce de Bordeaux :

- Le port de Bordeaux, 1929.
- Rapport du président sur les travaux de la Chambre (1920-1925).

3° PERIODIQUES

Le Journal de la Marine marchande, spécialement les articles de MM. BARRES, LÉVÊQUE (F.), P. PELTIER, H. CAZAUBIEL, C. GUÉRIN, du numéro spécial du 10 décembre 1931 et du numéro du 9 février 1933.

L'Illustration économique, numéro spécial du 2 août 1924.

La Revue des sciences politiques.

LÉVÊQUE (F.). — Le port de Bordeaux, numéro d'octobre 1930.

PUYMAL (R.). — Le port du Havre, numéro de décembre 1930.

BRENIER (H.). — Le port de Marseille, numéro d'octobre 1930.

BONNEFON (J.). — Le port de Dunkerque, numéro de septembre 1930.

GEISPITZ (H.). — Le port de Rouen, numéro d'avril 1930.

Le Sud-Ouest économique, années 1923, 1926, 1930, 1931, 1932.

L'Europe nouvelle, numéro spécial du 14 mars 1931.

Le Bulletin quotidien. — Le mouvement des ports maritimes français, n° du 9 avril 1932.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	3

PREMIERE PARTIE

LES DIFFERENTS MODES D'ADMINISTRATION DES PORTS DE COMMERCE

CHAPITRE PREMIER. — Les différents modes de gestion appli- qués en Europe	9
SECTION I. — <i>Gestion par des organismes privés</i>	10
SECTION II. — <i>Gestion municipale</i>	12
SECTION III. — <i>Gestion par des administrations autonomes.</i>	14
SECTION IV. — <i>Gestion par l'Etat</i>	17
CHAPITRE II. — Les modes de gestion en France	20
SECTION I. — <i>Système de l'ancien régime</i>	21
SECTION II. — <i>Système de la Révolution</i>	24
SECTION III. — <i>Système moderne</i>	27
CHAPITRE III. — Critiques du mode de gestion moderne	32
SECTION I. — <i>Excès de la centralisation</i>	32
SECTION II. — <i>Manque de coordination et multiplicité des services</i>	36
SECTION III. — <i>Lenteurs</i>	37
SECTION IV. — <i>Remèdes récents</i>	41
A. — Administration pendant la guerre	42
B. — Réformes ultérieures à 1920	43

DEUXIEME PARTIE

LA LEGISLATION SUR L'AUTONOMIE DES PORTS
DE COMMERCE

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Historique de la législation	49
SECTION I. — <i>Les premières tentatives</i>	49
SECTION II. — <i>Les textes définitifs</i>	54
SECTION III. — <i>Les principes généraux de l'autonomie</i>	60
CHAPITRE II. — Organisation administrative des ports auto- nomes	62
SECTION I. — <i>Institution de l'autonomie</i>	62
SECTION II. — <i>Les organes administratifs</i>	66
A. — Le Conseil d'administration : Composition et attri- butions	66
B. — Le Directeur : Désignation et rôle	73
CHAPITRE III. — Organisation financière des ports auto- nomes	79
SECTION I. — <i>Contenu des budgets</i>	80
A. — Budget ordinaire	80
B. — Budget extraordinaire	82
SECTION II. — <i>Règles budgétaires</i>	84
CHAPITRE IV. — Le contrôle de l'administration supérieure.	90
SECTION I. — <i>Contrôle sur les délibérations du Conseil d'administration</i>	90
SECTION II. — <i>Contrôle sur le fonctionnement du port</i>	92
CHAPITRE V. — Examen critique du nouveau régime	94

TROISIEME PARTIE

L'APPLICATION DE L'AUTONOMIE AU PORT DE BORDEAUX

CHAPITRE PREMIER. — Situation géographique et possibilités économiques de Bordeaux	102
SECTION I. — <i>Relations avec l'arrière-pays</i>	104
SECTION II. — <i>Relations maritimes</i>	106

	Pages
CHAPITRE II. — L'institution de l'autonomie à Bordeaux	110
SECTION I. — <i>Les formalités préalables</i>	110
SECTION II. — <i>Le décret institutif</i>	113
SECTION III. — <i>L'organisation du Port autonome de Bordeaux</i>	117
CHAPITRE III. — Le Port de Bordeaux. — Les améliorations récentes	120
SECTION I. — <i>Les accès du port</i>	121
SECTION II. — <i>Le port de Bordeaux proprement dit</i>	123
SECTION III. — <i>Les ports annexes de Bordeaux</i>	128
A. — Ambès	128
B. — Pauillac	129
C. — Blaye	130
D. — Le Verdon	130
CHAPITRE IV. — Le trafic du port de Bordeaux	133
SECTION I. — <i>Le trafic du port</i>	133
SECTION II. — <i>L'évolution du trafic. — La crise économique</i>	136
CHAPITRE V. — Bordeaux et les grands ports français	141
SECTION I. — <i>Les ports autonomes</i>	142
SECTION II. — <i>Les ports non autonomes</i>	147
CONCLUSION	155
BIBLIOGRAPHIE	161

